



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
-2008P77

100 *years*
ans
1908-2008

Public Service Impartiality: Taking Stock

July 2008

Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This paper is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-132/2008
ISBN 978-0-662-05845-8

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2008

Public Service Impartiality: Taking Stock



July 2008

Work team

Author: Megan Furi

Director General

Integration, Coordination and Library:
Peter Edwards




Acknowledgements

Following is a list of those who kindly offered their views during the development of this work.

Peter Aucoin
William Baker
Pierre Bernier
The Honourable Jocelyne Bourgon
Edith Bramwell
Ed Cashman
Nicholas d'Ombra
Richard Fadden
C.E.S. (Ned) Franks
Edgar Gallant
Ian Green
Joy Illington
Kenneth Kernaghan
James Lahey
The Honourable Hugh Segal
Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner
Scott Serson
Michel Smith
Paul Thomas

Table of contents

Executive summary	3
1 Introduction	4
2 Context	5
3 Public service impartiality: what it is and why it matters	7
4 Historical context	9
5 Impartiality today	15
6 What does a non-partisan public service look like?	19
7 A constitutional identity of the public service?	24
8 Protecting a non-partisan public service: roles and responsibilities	29
9 Looking ahead	35
Annex - Political impartiality and the <i>Public Service Employment Act</i>	36
Bibliography	38



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515918>

Before 1908 the Canadian public regarded the Civil Service as a partisan body; since that time, and particularly since 1918, the Service has assumed a non-partisan character. It is essential to the success of the public administration that this reputation and tradition of impartiality should be maintained in the eyes both of the public and of the civil servants themselves. The public official of today, appointed for merit by an independent Commission, stands in quite a different light than his predecessor appointed for party services by the party in power.

(R. MacGregor Dawson, The Principle of Official Independence, 1922, 93-94.)

The government has a special problem, not encountered by employers generally, in recruiting for the public service: the pressure of improper influence on appointments. Such influence can seriously impair the quality of the public service, and the need for special machinery has gained wide public acceptance.

(Royal Commission on Government Organization, 1962, 261)

Executive summary

The federal public service has seen an influx of new employees in the past several years. In 2006-2007 alone, nearly 8,000 people joined the public service on an indeterminate basis. Given these large numbers, it is important to bring attention back to the traditional calling of an impartial public service in order to maintain it for the 21st century. The public service operates within a complex system of public administration that is undergoing increasing scrutiny and pressures. Several factors may leave public servants with questions about what constitutes responsible, professional behaviour: high-profile news stories questioning the interaction of the public service with the political world, coupled with increasing demands for accountability and closer and more intense public scrutiny from various sources, including parliamentary committees and the media. Over the last 10 years, several reforms have attempted to address these calls for increased accountability. As a result, there are more codes of conduct and legislation than before to govern the behaviour of elected officials, political advisers and public servants.

The public service plays an indispensable role in ensuring peace, order and good government in Canada. Public servants perform a wide array of tasks to achieve this goal. Whether they are providing advice to ministers, effectively managing a program or providing service directly to Canadians, all public servants must ensure their actions maintain the reality and the perception of an impartial public service. To assist public servants at all levels to better understand the importance of their calling as non-partisan public servants, this paper offers a short background on the evolution of a non-partisan public service, discusses related issues and outlines the roles and responsibilities of those involved in protecting Canada's national institution. The Public Service Commission (PSC) offers this paper to encourage discussion and provide both background information and clarity on these issues.

1 Introduction

- 1.1 Non-partisanship is an essential value of the public service. Since 1908, it has been a foundation for the roles and responsibilities of public servants. Despite this fact, increasing scrutiny of and pressures on both the public service and individual public servants have created uncertainty about the appropriate interaction between public servants and elected officials. While various codes and legislation have attempted to define the boundaries and parameters governing the values and ethics of public servants, the subject remains complex.
- 1.2 In 1996, John Tait's study, *A Strong Foundation*, pointed to the need for an ongoing dialogue on values and ethics. The study called for leadership from the top while encouraging dialogue at all levels of the public service.¹
- 1.3 The 2003 *Public Service Employment Act* (PSEA) emphasizes the values of merit and non-partisanship. The explicit purpose of the Act's provisions on political activities is "to recognize the right of employees to engage in political activities, while maintaining the principle of political impartiality in the public service".² Balancing these two fundamental concerns is clearly a subject that merits discussion.
- 1.4 To help public servants fully understand their rights and responsibilities, the PSC offers this discussion paper as a contribution to a dialogue on public service values and ethics. This paper is limited to exploring the non-partisan character of the public service. It provides background information on the evolution of a non-partisan public service and presents for consideration related concepts such as the duty of loyalty of public servants, which requires them to serve the government loyally, regardless of which political party is in power. Finally, the paper offers a summary of the important roles and responsibilities involved in maintaining such a fundamental element of Canadian democracy.

¹ Task Force on Public Service Values and Ethics, *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics* (Ottawa: 1996).

² Section 112 of the *Public Service Employment Act*.

2 Context

- 2.1 Between 2004 and 2007, approximately 10% of the permanent public service population entered as new indeterminate hires (16,210 individuals). With so many new employees, it is important that the tradition and calling of an impartial public service be maintained and understood in the light of today's realities.
- 2.2 Impartiality is integral to the calling of a professional public service in Canada's federal government. An impartial public service allows Canadians, regardless of their political views, to expect fair, objective treatment from public servants. It also provides a great measure of stability for a country whose parliamentary system means governments can be long- or short-lived, since large sections of the public service are not replaced following elections. The knowledge and experience of professional public servants are vital to Canada's system of democracy. A permanent public service ensures peaceful and orderly political successions, while maintaining stable operations and uninterrupted services.
- 2.3 The Canadian public service plays an indispensable role in ensuring "peace, order and good government". Despite its clear overall goal of advising on the formulation, execution and implementation of the policies of an elected government, the public service functions in a complex system, and must balance the need for a non-partisan public service with the duty of serving the politically oriented government of the day. Recent high-profile news stories have highlighted this complexity.
- 2.4 Various developments have heightened the visibility of public servants and highlighted the need for them to be more publicly accountable. These developments include demands for direct citizen involvement in government; the use of the Internet; increased attention being paid to lobbying activities; the increasing use of auditors to review government programs and operations; and the growing tendency for parliamentarians to hold public servants to account. This call for increased accountability is often backed by unstated assumptions about the tradition of a non-partisan public service, the complexity of the environment within which public servants function and the roles and responsibilities that must be fulfilled in order to maintain the principle of public service impartiality. If, as the preamble of the *Public Service Employment Act* asserts, Canada is to "continue to benefit from a public service that is based on merit and non-partisanship," there must be an increased focus on ensuring that the politicization of the professional and non-partisan public service is avoided.³

³ Merit and non-partisanship have been considered core public service values since 1908. The *Public Service Employment Act* (PSEA) explicitly states that all appointments to and within the public service must be based on merit and free from political influence. The PSEA's preamble also points to appointment processes based on the values of fairness, access, transparency and representativeness.

Clarification of terms

2.5 The topic of impartiality often means words are used interchangeably. To help avoid confusion, the paper uses the following terms:

- **Impartiality** recognizes that, for desired expectations and outcomes, various options deserve consideration in the public policy process. This perspective recognizes that ministers require thoughtful and credible advice covering a range of aspects related to the public interest. It also recognizes that citizens and taxpayers deserve services and policies that place the public interest ahead of the personal and ideological preferences of public servants. In practice, impartiality often requires public servants to refrain from opinions, positions or actions that demonstrate a bias toward or against a particular cause or course of action, including the defence of government policies. In analyzing options, public servants will consider the best evidence-based knowledge. They will base their recommendations on the desired outcomes and implement the decisions lawfully taken by ministers, even if these decisions differ from the advice or recommendations provided. A politically impartial public service supports the government of whichever political party the electorate chooses.
- **Political patronage** refers in general to the awarding of benefits and privileges in exchange for political support. Although the individual public servant may be competent and possess the required merit criteria, political patronage refers to the awarding of benefits *in exchange for* political support. Benefits and privileges can refer to a number of things, including the awarding of contracts, preferential consideration in grants and contributions, and appointments to boards and commissions. In this paper, political patronage generally refers to political influence in hiring and promotions in the public service.
- **Partisanship** is the act of supporting a party, person or cause. In this paper, partisanship refers in general to actions supporting or opposing political parties or biases. Although the primary concern for the public service is “political partisanship”, other types of partisanship should not be dismissed (e.g., support for an interest group or cause that is not attached to a particular political party).
- **Political activities**, as defined in the PSEA, include any activity in support of, within or in opposition to a political party; any activity in support of or in opposition to a candidate; or seeking nomination as, or being, a candidate in an election. The definition of political activities is in effect both before and during an election period and applies to federal, provincial, territorial and municipal elections.
- **Public servant** refers to individuals employed at all levels in the “core public administration” (the departments and agencies for which the Treasury Board is the employer). The definition includes, but is not limited to, administrative assistants, policy analysts, human resources advisors, program analysts, scientists and executives, including deputy ministers. The PSEA definition does not include employees of boards, agencies and tribunals not typically part of the core public administration (e.g., Crown corporations) although such employees are sometimes considered as part of Canada’s public administration.

3 Public service impartiality: what it is and why it matters

- 3.1 The federal public service has a 100-year tradition of non-partisanship. Although it has been a central element of the development of Canadian democracy, non-partisanship has not been without its critics. Non-partisanship has been faulted for the difficulty in dealing with poor performance by individual public servants, resulting largely from the security of tenure awarded to the majority of public servants. Further, non-partisan public services have been sometimes called unresponsive to the government of the day. There is also a debate internationally about the degree of alignment required between elected officials and non-partisan public servants.
- 3.2 Despite these criticisms, the introduction of the merit principle in 1908 was seen as an important step in eliminating patronage and in building Canada's professional public service. Prior to 1908, the public service was largely staffed on a partisan basis. As a result, it was seen as inefficient and ineffective because public servants often lacked the necessary qualifications for their positions. Furthermore, the appointment of public servants for partisan reasons was blamed for swelling of the public service ranks.⁴
- 3.3 In Canada's current state of democratic development, relying on partisanship and patronage as the primary vehicle for public service staffing could result in such situations as the following:
- dismissals due to partisan influence or, conversely, public servants currying favour for promotion and assignments ahead of the public interest and quality administration and advice (rewards and discipline could also be subject to partisan considerations);
 - constant suspicion about the legitimacy of purchasing and contracting practices;
 - protracted periods of turmoil during government transitions as large numbers of public servants are replaced;
 - services to the public being influenced by partisan considerations (either delivery is aligned to a political ideology, or service is denied or varied, depending on the partisan history of the citizen);
 - an absence of concern for qualifications in hiring, thereby jeopardizing the integrity of a professional public service;
 - fewer checks and balances, with the principle of good government taking second place to partisan considerations; and
 - elections and, by extension, democracy being greatly influenced by a governing party being able to call on the assistance of a partisan public service during campaigns.

⁴ J.E. Hodgetts et al., *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972), 10.

- 3.4 On the other hand, today's non-partisan public service makes responsible, democratic government work by
- ensuring objective and evidence-based advice ministers can use in establishing policies and programs for Canadians;
 - providing the information ministers need to fulfill their accountability role to Parliament and Canadians;
 - delivering services in an impartial manner;
 - managing resources and programs effectively;
 - ensuring a legal and constitutional transition when democratic processes result in new administrations; and
 - ensuring that, once professional advice is given, there is a competent and able execution of those decisions, lawfully made.
- 3.5 Having a non-partisan public service means that a deputy head and his or her department or agency serve whatever government democracy gives them. A non-partisan public service means that public servants meet long-term challenges by using non-partisan means to pursue non-partisan objectives in providing policy advice and administering public programs. This non-partisanship ensures that "successive governments can have confidence that the public service will provide the support they need to fulfill their ministerial functions and mandate without regard to political partisanship".⁵ During election periods, it means departmental and agency resources are not used in support of a particular platform.
- 3.6 An effective, non-partisan public service plays an important role in both the public and private sectors. While professional public servants implement policies and programs that serve Canadians, they also advance all other areas of Canadian economy and society. As early as 1911, the private sector recognized the need for an efficient and modern civil service. In the election period that year, prominent businessmen demanded civil service reform and, in particular, a strengthening of the Department of Trade and Commerce to support the growth of business.⁶
- 3.7 The public service continues to be integral to today's society. Its contribution is highlighted in the *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. The Report points to international research stating that "good, effective, government is crucial to a well functioning economy and society". It also notes the research of Thomas Friedman, who states that "one of the most important and enduring competitive advantages that a country can have today is a lean, efficient, honest civil service".⁷

⁵ *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State 2007*, p. v (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_e.pdf).

⁶ J.E. Hodgetts et al., *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972), 46.

⁷ Quoted in Privy Council Office, *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 4. (http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15-2008/table_e.htm).

4 Historical context

Background

- 4.1 In the early days after Confederation, patronage and administration were closely linked and appointment through patronage was the accepted method.⁸ Elected officials relied heavily on local support and promised benefits, including positions in the civil service, in exchange for political support that helped to guarantee electoral victory. As a result, government structure was largely responsive to local pressures and was less concerned with larger country-wide problems.⁹
- 4.2 Several royal commissions and parliamentary committees studied the public service, or the civil service, as it was then known, to address these issues. Their findings consistently pointed to political influence as a significant factor contributing to the inefficiency of the public service. Witnesses appearing before the 1892 Royal Commission to Enquire into Certain Matters Relating to the Civil Service of Canada alleged that politics were behind nearly every appointment to the civil service. Witnesses also blamed political influence for most of the problems in the civil service, including the inability to dismiss incompetent employees, the pressure to keep extra workers and the general disregard for rules forbidding public servants from using political influence to gain promotion.¹⁰
- 4.3 Such problems were not unique to Canada's public service. Rather, these concerns persisted in public services throughout the British Empire, in which Canada was a province, then a dominion. In 1854, the Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, commonly referred to as the Northcote-Trevelyan Report, warned of the negative effects of patronage on the civil service. The Report recommended open and competitive examinations, as well as appointments and promotions based on merit. It also recommended a central Board of Examiners made up of "men holding independent positions" to conduct the examinations.¹¹ These principles would later form the basis of the recommendations of various studies of the Canadian public service and would provide the foundation for the current system.

1908: The Civil Service Amendment Act

- 4.4 The dominance of political influence was raised in 1908 by a Royal Commission examining the *Civil Service Act* of 1892. The Commission reported the practice of politicians pressuring departments to employ, temporarily, individuals who did not meet the qualifications required for entry to the public service. The Commission concluded that "patronage seems to run more

⁸ R. Macgregor Dawson, "The Canadian Civil Service" *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol 2. no. 3 August 1936, 291.

⁹ For a further discussion on the evolution of the public service and the role of patronage in the early days after Confederation, see R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada* (London: Oxford University Press, 1929), J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973); J.E. Hodgetts et al., *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972); and David E. Smith, "Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective," *Journal of Canadian Studies*, volume 22, n°2 (1987), 34-54.

¹⁰ R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada* (London: Oxford University Press, 1929), 63.

¹¹ Stafford H. Northcote and C.E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, (London: 1854).

or less through every department of the public service. It was the universal feeling among the officials who gave evidence before the Commissioners that this patronage evil was the curse of the public service”.¹²

- 4.5 The findings of the Royal Commission led to the *Civil Service Amendment Act*, 1908, in which the principle of a merit based public service first appeared in legislation. The Act was, in part, an attempt to reduce political influence on hiring in the public service. The Act established a permanent Civil Service Commission to undertake investigations and report on the operation of the *Civil Service Act*, to exercise supervision over admissions and promotions, and to issue certificates of qualification to successful candidates. Although these measures represented considerable changes in the way appointments and promotions were made, they were limited in their effect. The Act applied only to the “Inside Service” (Ottawa), leaving untouched positions outside the National Capital Region (or those of the “Outside Service”), which represented the bulk of the public service.¹³
- 4.6 Although observers would later comment that the changes of the 1908 Act were limited in preventing patronage appointments, the environment in which the changes were achieved is significant. In 1907, the same year the government of Prime Minister Wilfrid Laurier appointed a Royal Commission to inquire into the civil service, the Conservative Party added to its party platform a promise to eradicate patronage in the civil service. This declaration represented the “first time in Canadian history that a party elevated civil service reform to the front rank of its policy pronouncements”.¹⁴

The Civil Service Act, 1918

- 4.7 Further movement toward reform was made in 1917 when the Union Government, a coalition of pro-conscription Liberals and Conservatives, was formed under Prime Minister Robert Borden. During the December 1917 election campaign, the second plank of Borden's election “manifesto” – second in importance only to winning the war – was civil service reform.¹⁵ Borden's commitment included extending the principle of the 1908 *Civil Service Amendment Act* to the “Outside Service” and abolishing patronage so that appointments to the public service were based solely on merit. According to J.E. Hodgetts, Borden's motivation for change was “undoubtedly ... inspired by the enormous difficulty of administering patronage through the machinery of two parties which had historically been sworn enemies”.¹⁶

¹² Royal Commission to Enquire into and Report on the Operation of the Civil Service Act and Kindred Legislation, 1908 – *Report of the Commissioners*, 13.

¹³ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), 266.

¹⁴ *Ibid.*, 19.

¹⁵ Civil Service Commission of Canada, *Tenth Annual Report for the Year Ending August 31, 1918* (Ottawa: J. De Labroquerie Taché, 1919), 9.

¹⁶ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), 266.

- 4.8 In keeping with its election promise, the Borden government introduced legislation to reform the public service. The *Civil Service Act, 1918* vested appointment authority for many human resources matters, such as recruitment, organization, classification, promotions and transfers, in the Civil Service Commission. The provisions of the 1918 Act resulted in significant progress in eliminating political influence on hiring in the public service. Writing in 1929, R. MacGregor Dawson asserted that patronage never recovered from the “blow” it received from the 1918 Act. Until then, patronage had been the “accepted rule of all Governments” and now “it was to be the exception.”¹⁷
- 4.9 Later observers also supported this view. According to the 1979 *Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle* (D’Avignon Committee), by the 1930s, the Civil Service Commission had largely succeeded in eliminating political patronage in the public service.¹⁸ Although numerous studies continued to examine ways to improve the efficiency or effectiveness of the public service, political patronage and influence were no longer a primary concern. Dealing with these considerations became an accepted part of the Public Service Commission’s mandate.

Political activities of public servants in the early 20th century: “Draconian legislation and underprivileged citizens”¹⁹

- 4.10 Limiting political influence on the hiring and promotion of public servants was not the only measure that helped build an impartial public service. Controlling the extent to which public servants participated in political activities was also essential. The 1908 and 1918 Acts consequently put limits on the political activities of public servants.

Rules under the Acts of 1908 and 1918: “The political sterilization of Canada’s federal public servants”²⁰

- 4.11 Section 43 of the *Civil Service Amendment Act, 1908*, prohibited employees from engaging in “partisan work” in connection with a dominion or provincial election. The Act did, however, state that no public servant should be barred from voting. (The termination of the right to vote for certain civil servants in the Province of Canada in 1844 lasted until 1874.²¹) The 1918 Act echoed these provisions but also banned civil servants from contributing, receiving or in any way dealing with any money for any party funds, on penalty of dismissal.

¹⁷ R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada* (London: Oxford University Press, 1929), 92.

¹⁸ *Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle* (D’Avignon Committee) (1979), 16. In December 1977, the Government appointed the D’Avignon Committee, made up of a Chair, a government representative and a representative chosen by the unions, to examine and make recommendations on staffing, appointments and training in the public service.

¹⁹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), 316.

²⁰ Kenneth Kernaghan, “Politics, policy and public servants: political neutrality revisited” *Canadian Public Administration*, vol. 19, 1976, 446.

²¹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), 314. Hodgetts notes that customs and excise workers lost the right to vote in 1844, most postal workers in 1851, and Crown land agents in 1855. He further notes that public servants of the new Dominion lost their right to vote until 1874.

- 4.12 Neither Act defined partisan work, leaving little statutory guidance on how to determine whether a public servant had violated the Acts. In the *Canadian Public Service, 1867-1970*, J.E. Hodgetts explains that, from the 1920s to the 1960s, a public servant would be dismissed automatically if a member of Parliament rose in the House of Commons and claimed to have personal knowledge of the individual's participation in political partisanship.²² According to Professor Hodgetts, "the status and rights of civil servants languished in an insecure shadow realm until 1967," when the next major change to public service legislation occurred.²³

The 1967 Public Service Employment Act

- 4.13 In 1967, legislation was introduced to revamp the rules governing the public service. The *Public Service Employment Act* (PSEA) defined political partisanship as engaging in work for, on behalf, or against a candidate in a federal, provincial or territorial election, or engaging in work for, on behalf of, or against a political party and being a candidate in an election. As the previous legislation had, the 1967 Act banned public servants from engaging in political activities, but it also clarified that public servants did not contravene the Act by attending a political meeting or contributing money to a candidate or political party. Deputy heads remained barred from any activity other than voting.
- 4.14 Unlike the 1918 Act, the 1967 PSEA clearly assigned responsibility to the newly renamed Public Service Commission (PSC) to establish a board to investigate allegations of political partisanship which, if founded, could result in dismissal. Such allegations could only be made by a current or former candidate in an election.
- 4.15 The 1967 legislation created an additional element in the PSC's mandate. The PSC was now responsible for granting leaves of absence without pay for public servants wishing to be candidates in a federal, provincial or territorial election. Public servants could stand as candidates if the PSC was of the opinion that the usefulness to the public service of the employee would not be impaired if the employee became a candidate. A public servant was required to take a leave of absence without pay from the time the permission was granted until the election, or until the individual ceased to be a candidate. If elected, the individual ceased to be a public servant.

Political impartiality: 1967-2003

- 4.16 By 1967, nearly 50 years had passed since the "blow" patronage had received in the 1918 Act. Appointments to the public service now had a long history of being made based on merit, not political persuasion. Public servants were no longer expected to support a political party to secure their position after an election. In fact, employees risked dismissal if they participated in political activities. In short, the culture of a non-partisan public service was firmly implanted with the new generation of public servants.

²² J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), 316-317.

²³ *Ibid.*, 317.

- 4.17 Evidence to support this statement can be found in the annual reports of the Civil Service Commission. In the decades following 1918, there are few references to political influence in appointments. Confidence in the merit system and the non-partisan nature of the public service was also reflected in the 1979 report of the D'Avignon Committee. The Committee stated that "the likelihood of any return of political patronage [as the basis of the hiring system] is about nil". The Committee credited the elimination of patronage in large part to the "effective protective mechanisms and involvement of the independent PSC".²⁴ Although it noted the limited threat of a return of political patronage, the Committee did acknowledge an ongoing need for legislation to reinforce the merit principle and the need for the PSC to continue to protect merit.²⁵
- 4.18 The D'Avignon Committee also argued that a public servant's right to participate in political activities should be extended beyond the limits imposed in the 1967 Act. Although it was in favour of increased rights, the Committee did acknowledge that certain exceptional circumstances warranted the limitation of these rights when partisan interests would compromise or damage the employee's effectiveness as a public servant.²⁶
- 4.19 While not adopted, the Committee's recommendation that public servants have the right to participate in the political process was not a radical idea. Rather, it reflected the flavour of its time. The 1960s, 1970s and 1980s saw a movement toward increased rights for citizens. In Canada, the focus on rights resulted in access to information and privacy legislation; an emphasis on equality for women, visible minorities, persons with disabilities and Aboriginal peoples; and the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (Charter).

Courts and the political rights of public servants

Fraser v. P.S.S.R.B. [1985] 2 S.C.R. 455

- 4.20 The *Fraser* case did not specifically deal with political activities. Rather, it examined how a public employee's duty of loyalty supports the principle of an impartial public service. *Fraser* concerned a public servant, Neil Fraser, who repeatedly and publicly criticized the Government of Canada's decision to change from the imperial measurement system to the metric system. He was also critical of the government's intention to proceed with the implementation of the Charter. After numerous warnings and disciplinary action, Mr. Fraser was dismissed from his job.
- 4.21 The Supreme Court held that Mr. Fraser's attacks violated the duty of loyalty public servants owed to the Government of Canada. The Court stated that "some speech by public servants on public issues is permitted. An absolute prohibition would not be consistent with the deep rooted principles of robust public discussion in a democratic society, with the size of the public service, or with plain common sense. Yet, free speech or expression by the public servant is not an absolute, unqualified value".

²⁴ *Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle* ("D'Avignon Committee") (1979), 80.

²⁵ *Ibid.*, 80 and 93.

²⁶ *Ibid.*, 171.

- 4.22 The *Fraser* decision was significant because it clarified that the duty of loyalty is owed to the Government of Canada, and not to the political party in power at any one time. The Court noted that this loyalty is essential for the actual and apparent impartiality of the public service and is in the tradition of a public service that emphasizes the characteristics of impartiality, neutrality, fairness and integrity.

***Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69**

- 4.23 In 1991, the Supreme Court of Canada's decision in *Osborne v. Canada* would effectively change the entire landscape for public servants wishing to participate in political activities.
- 4.24 In the *Osborne* case, several public servants challenged the prohibition on political activity on the grounds that it violated their freedom of expression and freedom of association under the Charter. The majority of the Supreme Court judges held that the prohibition on political activity was not a reasonable limit (as permitted under section 1 of the Charter) on the freedom of expression. The Court recognized the importance of maintaining the neutrality of the public service but explained that the broad and general language of the PSEA meant that the restrictions applied to "a great number of public servants who in modern government are completely divorced from the exercise of any discretion that could be in any manner affected by political considerations". The Court further stated that impartiality and the appearance of impartiality do not remain constant throughout the public service hierarchy and that the legislation was "over inclusive and went beyond what is necessary to achieve the objective of an impartial and loyal civil service". The Court struck down the provisions governing the political activities of public servants, except those requiring leave to be a candidate and except as they applied to deputy heads.²⁷
- 4.25 The *Osborne* decision recognized the importance of both the political neutrality of the public service and the right of public servants to participate in political activities. The Court stated that the prohibition on political activities should not be absolute and should have regard for such things as the nature of the work performed; the employee's role, level, or importance in the public service hierarchy; and the visibility or nature of the political activity. The Court did, however, make a distinction between ordinary public servants and deputy heads by upholding the rules that applied to deputy heads.
- 4.26 The decision left the public service facing a legislative void that Parliament would fill only in 2003. In the meantime, although the political activities provisions no longer applied, public servants continued to be bound by their duty of loyalty and their responsibilities to maintain a non-partisan public service. A 1991 statement from the PSC reminded employees of these obligations.

²⁷ Specifically, the Court struck down section 33(1)(a) and 33(1)(b) of the PSEA.

5 Impartiality today

The Public Service Employment Act since 2005

- 5.1 In 2003, Parliament passed Bill C-25, the *Public Service Modernization Act*, which overhauled human resources management in the public service. Bill C-25 contained a new *Public Service Employment Act*, which came into force on December 31, 2005. The Act highlights the importance of a merit-based, non-partisan public service, as illustrated by reference to both of these principles in the preamble. The significance of impartiality is further outlined in the arrangement of powers concerning the protection of non-partisanship. While the PSEA encourages the delegation of human resources authorities in the public service, it prohibits the delegation of the authorities relating to political influence in hiring and political activities of public servants. In these areas, the PSC has exclusive jurisdiction.
- 5.2 The PSEA also contains rules governing political activities for public servants. The new regime, in line with the *Osborne* decision, weighs the importance of an impartial public service against the rights of public servants to engage in political activities. The Act states that employees may engage in any political activity, “as long as it does not impair, or is not perceived as impairing, the employee’s ability to perform his or her duties in a politically impartial manner”. The Act also modified the rules concerning candidacy requests from employees. In addition to having authority to grant permission and leaves of absence without pay, the PSC has some discretion as to when a public servant’s leave must begin. (For further details on the Act, see Annex.)
- 5.3 The PSEA recognizes the particular situation of those deputy heads who are subject to it. In the 1991 *Osborne* decision, the Supreme Court acknowledged the difference between deputy heads and other employees by upholding the provisions of the PSEA related to political activity by deputy heads (Conversely, as noted above, the Court struck down the political activities provisions for employees, except for those related to candidacy requests). In a similar way, the PSEA which came into force in 2005 limits the political activity of deputy heads to voting. A new section 127.1, added by the *Federal Accountability Act*, specified further that those persons appointed by the Governor in Council under that section (notably, deputy ministers, deputy heads, associate deputy ministers, associate deputy heads, positions of equivalent rank, and special advisors to ministers), are subject to the political activities provisions of the PSEA. Those deputies appointed under section 127.1, like deputies appointed under departmental acts, can only vote, and others appointed under that section are considered employees for the purposes of part 7. For deputy heads, associates and other chief executive officers who are not subject to the PSEA, in 2007, the Prime Minister issued specific guidelines on their political activities, imposing “a similar prohibition” on any activities other than voting.²⁸

²⁸ For more details on the Prime Minister’s guidance to these and other Governor in Council appointees, see Annex H, “Guidelines for the Political Activities of Public Office Holders” in *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State 2007*, pages 72-73, http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_e.pdf.

Related concepts

- 5.4 In addition to the foundation provided by the PSEA, other concepts support the principle of a non-partisan public service. As the courts have outlined, a duty of loyalty is an important component of the impartiality of the public service. Public servants must understand how their duty of loyalty relates to impartiality. They must also recognize that there are various elements that make up a non-partisan public service. These elements, which are interdependent, govern such factors as the work of the public service and the relationship between public servants and elected officials. Finally, the differing roles and responsibilities of deputy heads, public servants, the PSC and politicians in protecting impartiality must be clear.

A loyal and non-partisan public service: a legal requirement

- 5.5 The duty of loyalty requires public servants to serve the government loyally, regardless of the party in power. In developing policies and programs, public servants must put the will of the government ahead of their personal beliefs. According to the Court in *Fraser*, “the public interest in both the actual and apparent impartiality of the public service dictates a general requirement of loyalty on the part of the public servant to the Government of Canada, as opposed to the political party in power”.
- 5.6 A duty of loyalty to the employer is not unique to the public service. Under the common law, employees in any public or private organization are required to serve their employer with good faith and fidelity and are not to do anything deliberately to cause harm to the employer’s organization. The duty of loyalty includes an obligation not to act in a manner detrimental to the employer’s reputation, not to put oneself in a position of a conflict of interest, and not to disclose confidential information. Employees violate their duty of loyalty if they engage in public criticism or act in a way that is detrimental to their employer’s legitimate business interests. A similar duty is also found in the *Civil Code of Quebec*.²⁹
- 5.7 The courts have considered the concepts of duty of loyalty and public service impartiality. In *Fraser*, the Supreme Court confirmed that public servants have a duty of loyalty to the government of the day and connected the duty of loyalty with the characteristics of impartiality and neutrality.
- 5.8 The connection between political neutrality and the duty of loyalty was raised again in the case of *Haydon v. Canada (Treasury Board)* [2004] FC 749. This case dealt with a Health Canada scientist who spoke out against the Government of Canada’s decision to ban Brazilian beef. Ms. Haydon told a *Globe and Mail* reporter that there was no difference in the levels of risk posed by Brazilian and Canadian beef. She further asserted that the ban on Brazilian beef was “more a political move than a health one for the Canadian government”. The Court found that several factors showed Ms. Haydon had violated her duty of loyalty to the government. For example, she had failed to check her facts or have her concerns addressed internally before speaking to reporters. Furthermore, as she was a scientist, Ms. Haydon’s comments carried significant weight and

²⁹ PSC Legal Services *Duty of Loyalty and the Public Service Commission’s Mandate*, February 2008.

“had an adverse impact on the operations of the Government of Canada”. The Court explained that “the objective of the duty of loyalty owed by public servants is to promote an impartial and effective public service, which is essential to the functioning of a democratic society”.

- 5.9 In addition to being recognized by the courts, a duty of loyalty is also a condition of employment. The *Values and Ethics Code for the Public Service* (Code) of 2003 requires, among other obligations, that public servants “loyally implement ministerial decisions, lawfully taken” and that they “perform their duties and arrange their private affairs so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced”.³⁰ Upon entry into the public service, individuals are given a copy of the Code and are informed that failure to comply with it can result in dismissal.³¹

A responsive and loyal public service

- 5.10 Part of the concept of public service loyalty is being responsive to the needs of the government of the day. As the Code instructs, public servants must implement ministerial decisions, lawfully taken. This concept means that public servants execute decisions and implement programs, regardless of the philosophy of the party in power, and regardless of their own personal beliefs.
- 5.11 Although public servants are required to implement ministerial decisions, they are not to implement decisions that are illegal or unethical.³² The courts agree and have set out exceptions to the public servant’s duty of loyalty. These exceptions can include speaking out if the government is engaged in illegal acts or if government policies jeopardize the life, health or safety of Canadians. The courts have noted these exceptions but have not outlined how they would apply in practice. In *Haydon*, the Court said that the purpose of these deviations was to ensure that “duty of loyalty impairs the freedom of expression as little as reasonably possible in order to achieve the objective of an impartial and effective public service”.³³
- 5.12 The responsiveness of public servants when providing advice and recommendations includes being sensitive to the government’s political agenda. This, however, does not mean that public servants must consider only the government’s political perspective. While it is essential that the public service be aware of the government’s political orientation, public servants must continue to provide objective advice, including that which the minister may not want to hear. A balance must be struck. Credible, frank and honest advice “needs to be tempered by appropriate responsiveness to the directions set by elected government” since it is the government, not the public service, that will face the electorate.³⁴

³⁰ *Values and Ethics Code for the Public Service*, (Ottawa: Canada Public Service Agency, 2007), 7 and 9.

³¹ Under section 54 of the *Public Service Employment Act*, when joining the public service, an individual must take an oath or affirmation of allegiance to faithfully and honestly fulfill his or her duties and to not disclose any matter that comes to his or her knowledge by reason of such employment.

³² For a further discussion, see Pierre Bernier, “Obéir, oui, tant que ce n’est pas illégal ! : en marge du Rapport Gomery, l’obéissance des fonctionnaires” *Le Soleil*, October 27, 2005, A17.

³³ *Haydon v. Canada*.

³⁴ Peter Shergold, Secretary of the Department of the Prime Minister and Cabinet, “What Really Happens in the Australian Public Service: An Alternative View” in *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no 3, 369.

- 5.13 Although public servants are to be sensitive to partisan considerations, they are not actively to support or debate policy decisions. While they may be required to explain policy rationale, public servants are not to argue in favour of or against a particular policy. Public servants provide information on policies, while ministers defend these policies before Parliament and are responsible for dealing with partisan questions.³⁵
- 5.14 Public servants risk being “overresponsive” (or politicized) if they exceed the limits of their appropriate or legal authority in order to assist or obstruct the diligent execution of a minister’s decision, if they fail to act fairly and objectively, or if they violate political conventions. Debate concerning the balance between loyalty and responsiveness has taken place both in Canada and abroad.³⁶ In particular, the debate raises questions about the appropriate management of the interaction between elected officials and the public service, and asks about the future ramifications for the public service if the appropriate balance is not maintained.

Loyalty: a paradoxical duty

- 5.15 The principles of impartiality and loyalty are important instruments for protecting the democratic process. Public servants are to be responsive to the needs and direction of their political masters, who have been democratically elected. On the surface, however, the duty of loyalty can appear to contradict a public servant’s obligation to act impartially. Public servants are supposed to be impartially loyal to a body staffed by elected officials. The courts have stated that a public servant’s loyalty is to the Government of Canada, and not to the party in power, but what exactly does that mean?
- 5.16 In Canada, executive power “emanates from the Crown”.³⁷ Section 9 of the *Constitution Act*, 1867 vests “Executive Government and Authority of and over Canada” in the Queen. Sections 11 and 12 and the constitutional conventions of government in Canada provide for these powers, authorities and functions to be exercised by the governor general on the advice of ministers (literally, members of the Queen’s Privy Council for Canada).³⁸
- 5.17 In practice, the governor general must follow the advice that is given legally and formally by ministers, and public servants are bound to implement such legal decisions and to respect the legal authorities of ministers. They are not, however, bound to support political aims outside of that framework; in fact, if they did, they would be subject to allegations of improper political activities.

³⁵ Privy Council Office, *Guidance for Deputy Ministers*

http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm#TOC2_6.

³⁶ For example see Paul Thomas, “Political-Administrative Interface in Canada’s Public Sector” in *Optimum Online: Journal of Public Sector Management*, vol 38, issue 2, May 2008.

³⁷ David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, (Toronto: University of Toronto Press, 1995), 86.

³⁸ For further discussion on the Cabinet and Privy Council see Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition*, 2004 (Toronto: Thomson Canada, 2004), 261.

- 5.18 Public servants owe loyalty to the Government of Canada, which is the Crown advised by the responsible ministry of the day. Political actors play the role of the constitutional entity of the Queen's Privy Council for Canada, which advises the Crown, but only for as long as the will of the electorate and the confidence of the House of Commons allow. The Government of Canada survives administrations formed or sustained following elections in Canada. In essence, there is a difference between the uppercase "Government of Canada" mentioned on Web sites and letterheads, and the government of the day as a governing party. One is a legal and constitutional entity, and the other is a political entity. The paradox is that public servants must be non-partisan, while remaining loyal to a legal entity whose powers are exercised by a political body.

6 What does a non-partisan public service look like?

- 6.1 This paper has illustrated that two key elements provide the foundation for a non-partisan public service. First, the public service must have a staffing system free from political influence and in which recruitment, hiring, promotions and terminations are based on merit (or, in the case of terminations, a lack thereof). Second, public servants must perform, and be perceived to perform, their duties in an impartial manner. A non-partisan public service can be maintained only if the staffing system is protected from political influence, the merit system has been firmly implanted and the professional commitment to impartiality is widespread.³⁹
- 6.2 Because of the complex world of public administration within which public servants function, the building blocks of a non-partisan public service cannot be narrowed down to just two characteristics. Although they constitute the foundation of a non-partisan public service, merit and non-partisanship do not and cannot exist in a vacuum. Several other principles build on this foundation to help support a non-partisan public service.

A model of political neutrality

- 6.3 Writing in 1976, Kenneth Kernaghan outlined a model of political neutrality in a parliamentary system of government in the following way:
- Politics and policy are separated from administration. Thus, politicians make policy decisions; public servants execute these decisions.
 - Public servants are appointed and promoted on the basis of merit, rather than on the basis of party affiliation or contributions.
 - Public servants do not engage in partisan political activities.
 - Public servants do not publicly express their personal views on government policies or administration.

³⁹ James B. Christoph, "Political Rights and Administrative Impartiality in the British Civil Service," in *Canadian Public Administration*, eds. J.E. Hodgetts and D.C. Corbett (Toronto: Macmillan, 1960), 421.

- Public servants provide forthright and objective advice to their political masters in private and in confidence. In return, political executives protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental decisions.
- Public servants execute policy decisions loyally and zealously, irrespective of the philosophy and programs of the party in power and regardless of their personal opinions. As a result, public servants enjoy security of tenure during good behaviour and satisfactory performance.⁴⁰

6.4 This list represents the theory – the ideal – of a politically impartial public service and provides a framework for assessing the non-partisanship of the public service. As Kernaghan admits, however, theory and practice often diverge. In reality, this model of political neutrality has rarely been practised in its “pure” form. Although some tenets of the model, such as public service appointments and promotions based on merit, remain more or less an element of Canada’s public service, Kernaghan suggests that “some of the requisite conditions have never been met [...] and others have been altered to keep pace with changing political, social and technological circumstances”.

- Take, for example, the separation of politics and policy. In theory, ministers make policy decisions and public servants implement these decisions. This notion of such a clear separation is extreme and is meant to highlight the roles and responsibilities of the minister and the public service. In reality, administration is more complicated than that. Policy and program ideas come from a variety of sources, such as the public, Parliament and legislation. Public servants provide advice and recommendations on which the minister bases his or her decision. In making these recommendations, public servants consider a wide variety of factors, which may include political sensitivities. Consideration of political sensitivities is one of a public servant’s professional and democratic responsibilities and should not be seen as a political action. Although ministers ultimately make the decisions that public servants implement, politics and policy are not, and may never have been, separate from administration. An impartial public service ensures that policies are implemented regardless of the political views of public servants.⁴¹

⁴⁰ Kenneth Kernaghan, “Politics, policy and public servants: political neutrality revisited” *Canadian Public Administration* vol 19, N°3 (1976), 433. Dr. Kernaghan’s description of the model of political neutrality has been reproduced in countless documents. (See, for example, *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, Ontario Law Reform Commission, 1986, p. 13, and *The Future Role of a Professional Non-Partisan Public Service in Ontario*, paper prepared for the Panel on the Role of Government in Ontario, June 2003, 11). His model of political neutrality has also been accepted as expert testimony by the courts. See Lorne Sossin, “Speaking truth to power? The search of bureaucratic independence in Canada” *University of Toronto Law Journal*, 2005, 7, fn 12.

⁴¹ See, for example, Donald Savoie, “Intrastate Federalism and the Civil Service,” in *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, eds. Hans. J. Michelmann and Cristine de Clercy, (Toronto: University of Toronto Press, 2006), 68.

- This model of political neutrality also asserts that the public service is expected to be both loyal and responsive to the government of the day. As noted above, the idea of responsiveness and loyalty is complex. The public service must ensure that it provides fair and honest advice to ministers, while also implementing decisions of the minister and the government of the day, even when such directions contradict policy advice given to the minister.
- In other cases, practice diverges significantly from the ideal model. The model states that public servants should refrain from engaging in partisan politics. The courts, however, have stated that provisions banning all public servants from participating in the democratic process contravene the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. As a result, the PSEA allows public servants to engage in political activities. Despite this, the spirit of the model remains intact. Public servants are permitted to engage in political activities, as long as such involvement does not impair, or is not perceived as impairing, their ability to perform their duties in a politically impartial manner. To ensure that impartiality is maintained, Parliament made the PSC responsible for ensuring that the recognition of these rights does not impair the impartiality of the public service.
- Another example of the divergence between the model and the current trend in public administration is the principle of the anonymous public servant. The principle states that public servants act in the name of the minister and it is the minister who takes credit when things go right or accepts responsibility when things go wrong.⁴² This arrangement supports ministerial responsibility by allowing ministers to retain democratic control over decisions.⁴³ Despite this, several factors have led to more visibility of public servants. For example, increased parliamentary surveillance of the public service through the Estimates process and more widespread auditing has reduced the anonymity of public servants.⁴⁴ The access to information regime is also significant because it provides access to departmental and agency documents, previously unavailable, which may reveal the decision-making and administrative actions of public servants. E-mail has also affected the concept of public service anonymity. As one observer has asked, “Can (career) officials be in any sense anonymous and faceless when every one of them has an e-mail address listed on their departmental Internet home page”?⁴⁵ Regardless of how the visibility of public servants has increased, the more visible public servants are, the more vulnerable they become to partisan political attacks. If public servants are attacked publicly by one party and praised by another, this could undermine public service impartiality.⁴⁶ This issue is further complicated when one considers the statutory authorities and responsibilities given to deputy heads.⁴⁷

⁴² For further information, see Privy Council Office, *Responsibility in the Constitution* (Ottawa: 1993), chapter 6; Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition* (Scarborough: Thomson-Carswell, 2004), 263.

⁴³ Peter Aucoin, Jennifer Smith and Geoff Dinsdal, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2004), 47.

⁴⁴ Paul Thomas, “Parliament and the Public Service” in *The Handbook of Canadian Public Administration*, ed. Christopher Dunn (Toronto: Oxford University Press, 2002), 346-347.

⁴⁵ As quoted in Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament* (Toronto: University of Toronto Press, 2003), 43.

⁴⁶ *Ibid.*, 213.

⁴⁷ Examples of these responsibilities include those powers assigned under the PSEA or the *Financial Administration Act*.

Other considerations

Complexities of the public service

- 6.5 While the model discussed above outlines some of the broad elements of a non-partisan public service, other complexities of the public service world must be considered. For example, the public service is not monolithic. While a primary role of many public servants is to provide advice and execute policy decisions, not every public servant has this responsibility. Examples include the following:
- investigators across the country check to prevent fraud from occurring when payments are made to Canadians through employment insurance and income security programs;
 - environmental scientists work to protect the health of Canadians and their environment;
 - skilled labourers and technicians build and maintain parks and buildings;
 - librarians and archivists protect and provide access to Canada's culture, heritage and history; and
 - community health nurses work in isolated communities to provide front-line health care that would not otherwise be available.
- 6.6 A large number of public servants work for independent boards and agencies or bodies that support Parliament, and are therefore not subject to ministerial direction.
- 6.7 Whatever their daily responsibilities and primary functions, all public servants must refrain from allowing policy and operational decisions to be driven by political considerations.

Governor-in-Council appointments

- 6.8 Although the model of political neutrality rightly notes the link between merit-based appointments and a non-partisan public service, it focuses on the professional public service (approximately 180,000 public servants) appointed under the PSEA. In addition, there are approximately 500 full-time and 1,900 part-time appointments that the Governor in Council (GiC) makes.⁴⁸ These appointments include the heads of Crown corporations, and members of numerous boards, advisory bodies and commissions.
- 6.9 A 2004 report from the Public Policy Forum noted that some observers felt that GiC appointments are based on political considerations, rather than on the skills and ability of the candidate. In particular, the report asserted that the perception that candidates are appointed based on patronage weakens the legitimacy of the public sector.⁴⁹

⁴⁸ GiC appointments are made by the Governor General on the advice of the Queen's Privy Council of Canada (Cabinet). In addition to the appointments mentioned above, the GiC also appoints deputy heads, including deputy ministers. Although these appointments are made on the recommendation of the prime minister, traditionally the vast majority of appointees have come from the professional public service, where they were initially appointed on the basis of merit under the PSEA.

⁴⁹ Public Policy Forum, *Governor-in-Council Appointments; Best Practices and Recommendations for Reform* (Ottawa: February 2004), 9, http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/gov_apt_reform.pdf.

Ministerial staff

- 6.10 Another issue that relates to an impartial public service involves the movement of staff between the public service and a minister's office.
- 6.11 Over the course of the 20th century, the knowledge and experience gained by individuals who worked in a minister's office was recognized through the introduction of the priority appointment. This meant that those who had worked for a specified period of time were entitled to be appointed without competition to positions in the public service for which they were qualified. Extending this priority to ministerial staff emphasized the value of the experience gained in this type of environment. Many ministerial aides eventually made their way to the public service, where they were able to share their knowledge and expertise.⁵⁰
- 6.12 While individuals can move from a minister's office to the public service, public servants have also had the ability to move from the public service to a minister's office. The public service has had a long tradition of allowing public servants to work in a minister's office. The 1882 *Civil Service Act* allowed for any member of the civil service to be appointed to work with the minister.⁵¹ Such moves allow an individual to gain valuable insight into the challenges facing the government and into the policy development process. Upon return to the public service, individuals with this experience bring a specialized knowledge that benefits the public service.
- 6.13 In order to allow public servants to move between the public service and a minister's office, Treasury Board policy allows public servants to take an unpaid leave of absence from work for employment as staff in the office of a minister or a member of Parliament. This policy allows a public servant to work in a political job in a partisan environment and then to return to work as a non-partisan public servant.
- 6.14 Until December 2006, individuals could move from a minister's office to the public service through a priority entitlement if they had acquired three years of service. This priority right was repealed in the *Federal Accountability Act*, which came into force December 12, 2006. Now, individuals who have worked in a minister's office for three years may apply to internally advertised jobs in the public service during the one-year period following their departure from the minister's office. Although the ability to apply to internal jobs in the public service is not available to all Canadians, the opportunity awarded to individuals who have worked in a minister's office has been severely restricted.
- 6.15 In its *Audit of the Movement between the Federal Public Service and Ministers' Offices*, in 2007, the PSC examined the risk to public service impartiality when public servants moved between the public service and political jobs. The audit identified inappropriate patterns of movement between ministers' offices and the public service. Although this movement involved a relatively small number of people, the inappropriate actions created the appearance of a lack of political impartiality, and did not respect the value of non-partisanship.

⁵⁰ For further information on ministerial staff, see Liane E. Benoit, "Ministerial Staff: the Life and Times of Parliament's Statutory Orphans" in Commission of Inquiry Into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability: Parliament, Ministers and Deputy Ministers*, Research Volume One (Ottawa: 2006).

⁵¹ See section 46 of the *Civil Service Act*, 1882.

- 6.16 In its audit, the PSC recommended the development of a policy governing the movement of public servants between the public service and ministers' offices to ensure that these moves uphold the principle of political impartiality and are effectively monitored. The PSC continues to believe that such a policy is necessary to maintain a non-partisan public service.

Other types of partisanship and opposition to a candidate or party

- 6.17 While the model of political neutrality states that public servants should not engage in partisan political activities, little consideration is given to the participation of public servants in "non-partisan" political activities. For example, what attention should be given to public servants who participate in activities in support of or in opposition to organizations that seek to influence government policies, such as environmental organizations or groups concerned about the level of taxes paid in Canada?
- 6.18 Along the same lines, the PSEA does not discuss how limited public servants should be in opposing a candidate or political party. For example, if a public servant is a member of a community organization that opposes a political party based on the party's position on a particular issue, to what extent may he or she voice opposition? Can a public servant speak on behalf of an organization that supports the gun registry, for example, because the organization feels it helps to prevent violence against women? Is this considered an activity that opposes a candidate or party that seeks to eliminate the gun registry? These are questions the public service of the 21st century will have to answer.

7 A constitutional identity of the public service?

Independence is a loaded word

- 7.1 Writing on independence and public administration in 1922, R. MacGregor Dawson examined the independence of various aspects of Canada's public administration, including civil servants. Dawson explored bureaucratic independence by highlighting the importance of appointment by merit and the need for permanency in tenure in building an independent and impartial public service. Dawson argued the need for an independent public service to protect against political corruption and to ensure confidence in the public service.⁵²
- 7.2 To Dawson, protecting the public service from political corruption meant that the appointment mechanisms in the public service needed to be sufficiently independent of political officials to ensure that public servants were appointed based on qualifications, not on political allegiances. Such an arrangement, Dawson argued, improved the tone of the civil service. He stated that the abolition of patronage left "some likelihood or even assurance, which was formerly lacking, that the civil servant will be impartial and will perform his duties conscientiously under any government. He may be expected to resent and to refuse to comply with any suggestion from his political superiors that he should use his official position for dishonest purposes or for hoodwinking the public with falsified reports". Because the civil servant was chosen independently, the allegiance was to the State.⁵³

⁵² R. MacGregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, (Toronto: S.B. Gundy, 1922), 104-105.

⁵³ Ibid. 89.

- 7.3 With merit governing the appointment of public servants and employees' tenure of office largely secure,⁵⁴ a present-day discussion of an independent public service differs from that of Dawson in the 1920s. Today's discussion focuses more on the relationship between the public service and elected officials than on the need for appointments based on merit – although merit is still an element – and permanency of employment. Although the parameters around the independence discussion may have shifted, the discussion continues. Today's discussion is now centred on the independence of the public service from elected officials for decision-making. Several questions in this discussion, such as the consequences for accountability, remained unanswered.
- 7.4 Paul Thomas notes that the public service must be independent enough to be non-partisan, provide objective advice, and impartially administer programs. The public service must also be responsive to the government of the day. The duties and responsibilities of the public service include supporting the government of the day. Public servants must be sufficiently independent to identify when they are being pressured to act in an inappropriately partisan way. Although implementing the decisions taken by the minister may further the partisan interests of the governing party, if the decisions are taken legally, the public service must implement them. The public service must not respect requests from the government if they are asked to violate the law or the values of the public service. As Paul Thomas explains, a public servant's exclusive and only loyalty is not to the politicians they serve. "Yes they have to be loyal up to a point, but they have to be independent enough to uphold the values of the public service".⁵⁵ Fundamentally, the question is the degree of alignment required to manage interactions between the political level and the public service, which must remain non-partisan.

Already independent?

- 7.5 Lorne Sossin asserts that "the case has yet to be made that bureaucratic independence is necessary, workable, and compatible with our constitutional and democratic systems," but adds that the "building blocks" for such independence have already been established.⁵⁶ Donald Savoie takes this argument a step further by making the case that the Canadian public service has a constitutional personality distinct from that of the government of the day. In support of this position, he notes the statutory duties public servants must observe. He points to the powers assigned under the *Interpretation Act*, the *Financial Administration Act*, the *Public Service Employment Act*, the *Official Languages Act* and other legislation. According to Savoie,

⁵⁴ While the tenure of many public servants is secure, some positions are staffed on a temporary basis. Temporary employment has always been a part of the public service and such arrangements represent valuable staffing options to meet short term human resources needs quickly. For this reason, merit does not need to be applied when hiring an individual on a casual basis. Individuals hired on a casual basis are not considered employees of the public service and cannot work more than 90 days in any one department or agency in any calendar year. For further discussion on casual and temporary hiring in the public service, see the *PSC Annual Report 2006-2007* and *PSC Statistical Study, To what extent do casuals become employed under the Public Service Employment Act?*, http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_e.htm.

⁵⁵ Cynthia Münster, "Federal government should totally revamp how its human resources are managed" *The Hill Times*, Monday, March 3, 2008, page 30.

⁵⁶ Lorne Sossin, "Speaking truth to power? The search of bureaucratic independence in Canada" *University of Toronto Law Journal*, 2005, 6.

these legislated tasks make it clear that deputy ministers are responsible for such things as public service financial management systems and the regularity, efficiency and effectiveness of the public service. He says that this arrangement reinforces the argument that public servants “have a direct responsibility as servants of the state and not simply the government of the day”.⁵⁷

The accounting officer model: recognition of autonomy?

- 7.6 Recognition of deputy heads as accounting officers may be one way of maintaining some degree of independence between the public service and elected officials. As accounting officers, deputy heads are to be accountable before the appropriate committees of Parliament for certain specified aspects of administration.
- 7.7 The *Federal Accountability Act* established the role of deputy head as an accounting officer.⁵⁸ To some observers, this role appeared to be separate from the minister’s political accountability and made deputy heads personally responsible for specified aspects of the management of their departments or agencies.⁵⁹ This interpretation was in line with the recommendations of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. Following the Committee’s inquiry into the sponsorship program, it recommended a system similar to that of the United Kingdom, in which deputy heads would be held personally responsible for all delegated or directly held powers.⁶⁰
- 7.8 Despite this recommendation, Prime Minister Stephen Harper explained that this was not how the accounting office role was to be interpreted. In response to concerns raised over this issue, he said that these responsibilities are to be exercised within the framework of ministerial responsibility and accountability to Parliament, a principle that remains unchanged. He further stated that although accounting officers are accountable *before* parliamentary committees, they would not be accountable *to* Parliament, and ministers alone are accountable to Parliament.⁶¹ The Privy Council Office has stated that a deputy head’s accountability cannot be exercised without reference to the responsibility of his or her minister.⁶² The debate continued in 2007,

⁵⁷ Donald Savoie, “The Canadian Public Service has a Personality” in *Canadian Public Administration*, vol. 49 (2006), 273.

⁵⁸ Section 16(4)(2) of the *Federal Accountability Act* also stated that accounting officers are accountable for

- (a) measures taken to organize the resources of the department to deliver programs in compliance with government policies and procedures;
- (b) measures taken to maintain effective systems of internal control in the department;
- (c) the signing of the accounts that are required to be kept for the preparation of the Public Accounts; and
- (d) the performance of other specific duties assigned under any Act in relation to the administration of the department.

⁵⁹ See for example, Kathryn May, “MPs gird for epic power struggle” *Ottawa Citizen*, March 26, 2007, p. A1 and Dr. Ned Franks’ testimony before the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, March 21, 2007.

⁶⁰ See House of Commons Standing Committee on Public Accounts, *Governance in the Public Service of Canada: Ministerial and Deputy Ministerial Accountability*, Tenth Report, 1st Session, 38th Parliament, May 2005 and *Considering the Government Response to the Tenth Report of the 1st Session of the 38th Parliament*, Fourth Report, 1st Session, 39th Parliament.

⁶¹ See March 3, 2006 “Letter to the Prime Minister” and December 14, 2006, “Response from the Prime Minister” at *Prime Minister responds to eminent Canadians on Gomery recommendations*, <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1473>.

⁶² Privy Council Office, *Responsibility in the Constitution*, (Ottawa: 1993), chapter 6.

when the Public Accounts Committee established a protocol for the appearance of accounting officers before the Committee. The Committee report, which was concurred in by the House on May 15, 2007, acknowledged that the accountability of accounting officers exists within the context of ministerial responsibility, but adds that the “accountability of accounting officers flows from the statutory and delegated powers that they hold in their own right”.⁶³ The Government issued its own guidelines for accounting officers appearing before parliamentary committees.⁶⁴

How much independence?

- 7.9 The history of public administration in Canada includes many examples of the depoliticization of various decisions (for example, through delegation). This delegation has often been carried out for reasons of efficiency. For example, in 1912, Sir George Murray recommended that deputy heads be given complete responsibility for the administration of their departments so that ministers would have sufficient time to consider policy.⁶⁵
- 7.10 At other times, the reason for delegation has been specifically to remove a decision from political considerations. For example, the *Customs and Excise Offshore Application Act* (section 4) and the *Canadian Security Intelligence Service Act* (section 7) provide specific authorities directly to deputy ministers. More broadly, legislation relating to employment in the public service removed appointments from political consideration in 1908.
- 7.11 In this context, it is possible to argue for some independence for the public service to help protect and maintain the non-partisan character of the public service. However, the democratic foundation of Canada’s parliamentary system of government must continue to be a prime concern.
- 7.12 Although ideas about the relationship between the public service and elected officials are evolving, Canada’s parliamentary system continues to be based on the Westminster model. Under this model, ministers, and not public servants, are accountable to Parliament and to the public. In most cases, the public service is accountable to Parliament and to the public, through the minister. In practice, this means that, with the authority of the minister, the deputy head exercises the powers of the minister.

⁶³ House of Commons Standing Committee on Public Accounts, *Protocol for the Appearance of Accounting Officers as Witnesses before the Standing Committee on Public Accounts*, Thirteenth Report, March 27, 2007, 8. <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=214260>.

⁶⁴ Privy Council Office, *Accounting Officers – Guidance on Roles, Responsibilities and Appearances Before Parliamentary Committees* (Ottawa: 2007), http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ao-adc/2007/account-guideonrole2007_e.pdf. For further detail on this subject and the different interpretations of the responsibilities of accounting officers, see James Ross Hurley, “Responsibility, Accountability and the Role of Deputy Ministers in the Government of Canada,” and C.E.S. Franks, “The Respective Responsibilities and Accountabilities of Ministers and Public Servants: A Study of the British Accounting Officer System and its Relevance for Canada,” in *Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities*, in *Restoring Accountability*, Research Studies Volume, Three (Ottawa: 2006), 115-231.

⁶⁵ Sir George Murray, *Report on the Organization of the Public Service of Canada* (Ottawa: 1910).

- 7.13 In this sense, actions taken by a deputy minister are considered to be the same as if the minister took them. This is confirmed by the *Carltona* doctrine, based on a judicial decision⁶⁶ that recognized that an action taken by an official is legally the same as an action taken by the official's minister. This doctrine is also recognized under the *Interpretation Act*, which gives deputy heads the power to act for their ministers (section 24(2)).
- 7.14 Although some observers argue that it is not possible for the minister to be aware of every detail of his or her department or agency,⁶⁷ ensuring that the actions of a deputy head are considered to be the same as the actions of his or her minister is necessary.⁶⁸ Guaranteeing that the actions of a deputy head are considered the same as those of his or her minister establishes a democratic chain of accountability between the public service and the public. With respect to departments and agencies and their programs, Parliament has vested authorities and the concomitant accountabilities in ministers. For a very small number of authorities of a general administrative or managerial nature, Parliament has vested authorities in deputy heads. (The authorities for learning, training, development and discipline that are granted to deputy heads under section 12 of the *Financial Administration Act* are an example of these authorities.)
- 7.15 There is another case in which accountability to Parliament does not rest with the minister. In some cases, such as with the PSC, the Office of the Auditor General of Canada and the Public Service Staffing Tribunal, the accountability relationship exists directly with Parliament. Combining these two ideas, the PSEA gives an example of authorities vested in a body, the PSC. Parliament allows the PSC to delegate authorities to deputy heads, while stating explicitly that deputy heads are accountable to the PSC, which, in turn, is accountable to Parliament.⁶⁹
- 7.16 In short, unless Parliament states otherwise, accountability to Parliament and the public is through a minister. For this reason, holding a deputy minister accountable outside of the authority of a minister of a democratically elected government means that the link to the Canadian people is broken.

⁶⁶ *Carltona v. Commissioners of Works*, [1943] 2 All ER 560.

⁶⁷ For a discussion on this, see, for example, Peter Aucoin, Jennifer Smith and Geoff Dinsdal, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2004), 31-32.

⁶⁸ In May 1909, then Leader of the Opposition, Robert Borden argued that "A Minister of the Crown is responsible, under the system in Great Britain, for the minute details of the administration in his department; he is *politically responsible*, but he *does not know anything at all about them*." R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 4th ed., revised by Norman Ward, (Toronto: University of Toronto Press, 1963), 190-191.

⁶⁹ See the preamble of the PSEA, which states, "those to whom this appointment authority is delegated must exercise it within a framework that ensures that they are accountable for its proper use to the Commission, which in turn is accountable to Parliament."

- 7.17 It is for this reason that the degree of independence of the public service must be considered. If too much independence is granted, there is a risk that decisions could be made outside of Canada's democratic framework. The potential result could mean that the lines of decision making would not be clear and accountability would be frustrated. As a former prime minister has asserted:

Some academics and theorists have even recommended that a kind of wall be established between politicians and public servants, as though it were desirable or even possible for the two not to talk to each other. They don't think that the clerk of the Privy Council should be both the prime minister's chief bureaucratic adviser and the head of the civil service, for instance, nor do they want deputy ministers to be responsible to the ministers for the administration of their departments. In reality, the result would be that the elected government would not be in charge of running anything.⁷⁰

8 Protecting a non-partisan public service: roles and responsibilities

- 8.1 Protecting public service impartiality is more complex than simply preventing political interference in hiring. Although the public service serves the Crown impartially, many of the policies and programs executed by public servants are scrutinized through partisan lenses. In short, "the adversarial nature of politics affects the public service, even though officials assiduously distance themselves from politics".⁷¹

Deputy heads and senior managers

- 8.2 Deputy heads play a significant role in protecting the impartiality of the public service. They are appointed by the Cabinet through an Order in Council, on the advice of the prime minister. Deputy heads are usually chosen from within the ranks of the public service, but their appointments are not treated as examples of political patronage. This point is reinforced when one considers that when the government changes, unlike the case in the United States, the deputy head usually retains his or her position.⁷² To further protect the perception of the impartiality of deputy heads, the PSEA prohibits their participation in political activities, other than voting.

⁷⁰ Jean Chrétien, *My Years as Prime Minister*, (Toronto: Random House of Canada, 2007) 38-39.

⁷¹ Donald Savoie, "Intrastate Federalism and the Civil Service," in *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, eds. Hans. J. Michelmann and Cristine de Clercy, (Toronto: University of Toronto Press, 2006), 74.

⁷² Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition* (Scarborough: Thomson Carswell, 2004), 263.

- 8.3 A deputy head acts as the senior manager of a public service department or agency. Although the authority to make appointments is isolated from political influence, in nearly all other areas, a deputy head is “sandwiched between the neutral civil service and the partisan political ministers”.⁷³ The role of the deputy head can be compared to the role of the Privy Council Office. As described by a former clerk of the Privy Council, Gordon Robertson, “the Privy Council Office is non-partisan, operationally oriented yet politically sensitive”.⁷⁴ The deputy head must serve loyally and impartially while, at the same time, being responsive to the political needs of the government of the day. Deputy heads must also ensure that their employees act in the same fashion.
- 8.4 The leadership of deputy heads is essential in protecting the non-partisan nature of the public service. Deputy heads can ensure that their leadership supports an impartial public service by making public service values and ethics, particularly impartiality, a part of the day-to-day reality of their work and the work of their department or agency. By making impartiality a priority, a deputy head supports an effective and efficient public service. By ensuring that their actions reflect the importance of non-partisanship, deputy heads promote this value throughout their organization. By protecting the principle of an impartial public service, deputy heads help to foster public confidence in the public service.
- 8.5 Under the PSEA, deputy heads have specific responsibilities for safeguarding public service impartiality. With respect to appointments and promotions, deputy heads must ensure that staffing activity in their organizations is free from political influence. If a deputy suspects political influence in staffing, he or she must report it to the PSC. Deputy heads must also provide advice and guidance to employees about engaging in political activities, and work with the PSC to increase employees’ understanding of their roles and responsibilities in relation to political activities.
- 8.6 Additionally, deputy heads must ensure that appropriate boundaries are kept between public servants and ministers, members of Parliament and their staff.⁷⁵ *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State* reminds ministers that their staff must respect the non-partisan role of public servants. While ministers are to be responsible for informing their staff of the limits regarding interaction with the public service, deputy heads must be vigilant in protecting their staff from any improper action by an elected official or the staff of an elected official. As much as practical, relations between the public service and elected officials and the staff should be conducted through the deputy head. If the deputy head is aware that the parameters protecting his or her employees are being breached, he or she should investigate and take any necessary action to protect the non-partisan, neutral character of the public service.

⁷³ Donald Savoie, “Intrastate Federalism and the Civil Service,” in *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, eds. Hans. J. Michelmann and Cristine DeClercy, (Toronto: University of Toronto Press, 2006), 71.

⁷⁴ *The Responsibilities of the Privy Council Office*, (Ottawa: 1993), 85.

⁷⁵ *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State 2007*, 38, (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_e.pdf).

Employees

- 8.7 As this paper has stated, impartiality is part of the calling of a professional public servant. To preserve the real and perceived non-partisanship of the public service, public servants are expected to serve the Crown (as represented by the government of the day) loyally and impartially, regardless of the party in power. (The concept of the perceived non-partisanship of the public service is not immediately obvious and serves to highlight the complexities of the issue.) This means that public servants, at all levels, execute their daily functions in a way that best serves the Crown. For some observers, impartiality means the prudent management of administration. For others, it is impartial service delivery to Canadians. For others still, impartiality involves advice that is based on a range of aspects and considerations and that may include information that the minister or the government of the day does not want to hear. In these instances, public servants must remember that they have a responsibility to provide information on policies and programs, but are not expected to, nor should they debate the merits of policy decisions made by the government.
- 8.8 Public servants must also remember that their loyalty is to the government of the day and the minister, not the political party. This means political parties and elected officials other than the minister must be treated in the same way. For example, while public servants can provide factual briefings to parliamentary caucuses, they must ensure that the same offer is made to other caucuses. Public servants should not act in a partisan manner during these briefings and should not answer questions of a political nature. Such questions must be addressed to the minister.⁷⁶
- 8.9 Public servants also fulfill their obligation to maintain an impartial public service by refraining, outside the context allowed by the PSEA, from participation in political activities that may jeopardize the perception of non-partisanship or cause people to doubt their loyalty. This should not be taken to mean that public servants cannot participate in political activities. On this subject, the PSEA is clear. Public servants have the right to participate in political activities as long as the activities do not impair, or are not perceived as impairing, the impartiality of the public service. This approach is consistent with the rulings of the Supreme Court, discussed above, which provide that public servants' constitutional right to freedom of expression should only be circumscribed to the extent necessary to allow them to carry out their duties in an impartial way.
- 8.10 When deciding whether to participate in political activities, public servants must consider a variety of factors, such as the nature of the election, the nature of their duties, and the level and visibility of their position.⁷⁷ Public servants risk an allegation of improper political activity being made against them if they do not properly assess how the duties of their job could be perceived by others.

⁷⁶ *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State 2007*, (http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guidemin_e.pdf).

⁷⁷ These are the same factors the PSEA instructs the PSC to consider when deciding whether seeking nomination as, or being, a candidate will impair or be perceived as impairing an employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner (subsections 114(6) and 115(3)).

- 8.11 The participation in political activities of certain categories of employees, such as those in the Executive group, is more likely to impair or be perceived to impair their ability to act impartially than is the case for employees in less high-profile roles. Making the reverse argument—that certain classifications or groups of employees should be free to participate in any political activity—is more complex.
- 8.12 Consider the case of an administrative assistant in a deputy head's office. While employees in such positions are rarely involved in or contribute to policy decisions, presumably they are in close contact with the staff of the minister's office. Because of this contact, participation in political activities could conceivably be seen to affect the execution of administrative duties, which may include the scheduling of meetings and ensuring the movement of documents through the deputy head's office. Although the assistant's control over such tasks may, in reality, be limited, the perception of the influence the assistant may have in day-to-day contact with the minister's staff is what matters.
- 8.13 In administering candidacy requests, the PSC has also noted that in the case of certain jobs in particular, Canadians must be assured that the public servants' duties are carried out in an impartial manner. Examples include public servants who
- have peace officer status;⁷⁸
 - assess and make recommendations on the awarding of grants and contributions;
 - work in the area of economic development;
 - deal with sensitive files, such as income tax; or
 - work in regulatory positions.
- 8.14 When deciding whether to engage in political activities, public servants should be aware of these factors. While a public servant should consult with his or her deputy head and may also seek guidance from the PSC, the person must remember that the final decision remains his or her own.

The Public Service Commission

- 8.15 Since its creation, the PSC has been a central institutional factor in eliminating political patronage and creating a non-partisan, neutral and professional public service. Over the past 100 years, one of the primary goals of the PSC has been to see that appointments to and within the public service are based on merit and are free from political influence. Its oversight of candidacy requests and political activities of public servants also protects impartiality.
- 8.16 The PSEA gives the PSC the responsibility to safeguard the impartiality of the public service. To fulfill this role, the PSC has created mechanisms and policy frameworks that ensure appointments will be insulated from political influence. In cases where political influence is suspected, only the PSC may conduct the investigation.

⁷⁸ For details, see the PSC's 2006-2007 *Annual Report*, 23-24.

- 8.17 Part of the PSC's oversight responsibilities include approving candidacy requests from public servants. Under the PSEA, public servants may only seek nomination as, or be, candidates in a federal, provincial, territorial or municipal election if they have obtained permission from the PSC. The PSC may grant permission to be a candidate only if it is satisfied that the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner will not be impaired or be perceived to be impaired. The PSC also has the power to make permission conditional on an employee taking a leave of absence without pay while seeking nomination or before the election period. In the case of federal, provincial and territorial elections, public servants must take a leave of absence without pay during the election period and cease to be employed in the public service if they are elected. In the case of municipal elections, the PSC has the discretion to require public servants to take a leave of absence without pay during the election period. If a public servant is elected, the PSC may require the employee to take a leave of absence without pay while holding municipal office or require that the employee cease to be an employee of the public service.
- 8.18 The PSC is also responsible for investigating any allegations of improper political activity made against a public servant or a deputy head. If the PSC concludes that the allegation is substantiated, it may dismiss the employee or take any corrective action that it considers appropriate. While the PSEA has only been in force for a short time, the PSC has already begun to define proper and improper political activity.
- 8.19 In addition, the PSC provides guidance and direction on the regime governing the political activities of public servants. The PSC actively monitors both hiring activities in the public service and the political activities of public servants through various mechanisms, including reports from departments, review of media coverage and allegations. It reports its findings annually to Parliament so that Parliament and Canadians will continue to have confidence in the integrity of the public service.

Ministers

- 8.20 Ministers play an important role in protecting political impartiality. The *Values and Ethics Code for the Public Service* explicitly states that "Ministers are responsible for ... maintaining the tradition of political neutrality of the Public Service and its continuing ability to provide professional, candid and frank advice".⁷⁹ Since 2002, prime ministers have instructed ministers publicly to respect the non-partisanship of the public service by refraining from engaging public servants in work that is outside their appropriate role.⁸⁰
- 8.21 Ministers are expected to respect the non-partisan role of public servants. Under no circumstances should they ask public servants to participate in partisan activities. As noted above, ministers must also be sure that their staff members respect the tradition of a non-partisan public service. Ministers' staff do not have the authority to give direction to public servants and must not seek to engage public servants in work that is outside their proper role.⁸¹

⁷⁹ *Values and Ethics Code for the Public Service*, (Ottawa: Canada Public Service Agency, 2007), 6-7.

⁸⁰ See editions of the *Guide for Ministers*, issued by Prime Ministers since 2002.

⁸¹ For more information, see *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State 2007*, (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_e.pdf).

Members of Parliament and senators

- 8.22 Members of Parliament (MPs) and senators also have a responsibility in protecting the non-partisan nature of the public service. For example, when involving public servants in public events, it is important for MPs and senators to be sensitive to the fact that a public servant's appearance with a parliamentarian could be perceived as political activity. If an allegation of improper political activity is made, the public servant may be subject to investigation by the PSC. To help alleviate any potential risks to public service impartiality, invitations to public servants to appear at events with parliamentarians are normally extended through the deputy head.
- 8.23 Parliamentarians can also help protect public service impartiality by being mindful of the role of public servants appearing before parliamentary committees. Although debate continues on the practical ways in which public servants and deputy heads, in particular, are accountable and answerable to Parliament, it should be clear that the role of public servants is to explain policy, and not to defend it. Public servants have no role in defending the policy decisions made by the government or in debating matters of political controversy. Involving public servants in political debate would risk politicizing the professional, non-partisan public service.

Other bodies protecting public service integrity

- 8.24 Although the mandate of the PSC has changed over the course of the last 100 years, its primary responsibility has always been to protect merit and non-partisanship in the public service. In the past 10 years or so, with the increasing attention and emphasis on accountability, other actors, such as the Public Sector Integrity Commissioner and the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, have become involved in overseeing other areas of the public service. Such bodies are important partners in ensuring the integrity of the public service so that Canadians continue to have confidence in the public service.
- ***Conflict of Interest and Ethics Commissioner*** – The Conflict of Interest and Ethics Commissioner oversees conflict of interest rules for nearly all Governor in Council appointees, including deputy ministers. Conflict of interest rules deal primarily with furthering one's own private interest, usually financial, and do not specifically deal with the non-partisanship of the public service.
 - ***Public Sector Integrity Commissioner*** – The Public Sector Integrity Commissioner provides assistance to public servants wishing to disclose wrongdoing in the public service (usually referred to as “whistle-blowing”).⁸² The Commissioner enhances confidence in public institutions by establishing effective procedures for the disclosure of wrongdoings and for protecting public servants who disclose wrongdoings. As noted in the preamble to the *Public Servants Disclosure Protection Act*, the federal public administration is an important

⁸² According to the *Public Servants Disclosure Protection Act*, in relation to the role of the Public Sector Integrity Commissioner, the public sector includes departments and agencies, Crown Corporations, the Royal Canadian Mounted Police and other organizations of the public sector of Canada. It does not apply to the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service or the Communications Security Establishment, which have their own mechanisms to deal with whistle-blowing (see section 2).

national institution and is a key part of the essential framework of Canada's parliamentary democracy. It is in the public interest to maintain and enhance public confidence in the integrity of public servants.

9 Looking ahead

- 9.1 Since 1908, Parliament, governments and the public service have taken care to build a merit-based, non-partisan public service. The introduction of the merit principle 100 hundred years ago ensured that public servants were appointed as a result of their qualifications, rather than their political alliances. Before then, "partisan loyalty was the overriding quality sought of appointees".⁸³ Merit helped to solidify the concept of the non-partisan, professional public servant and, along with the continued oversight activities of the PSC, has virtually eliminated political influence in hiring.⁸⁴
- 9.2 This paper has provided a brief discussion on the evolution of impartiality in the public service. It highlights the significance of the public service to Canadian society and notes the importance of having a public service that fulfils its mandate in a non-partisan way. In addition, it has raised questions and issues for discussion and consideration. For example, it argues that the public service must reflect on how to maintain its impartiality as the complexity of public administration increases. Further, it asks how the public service determines the appropriate balance between its duty of loyalty and the need to be responsive to the government of the day. In considering how best to achieve this balance, a primary consideration must be the preservation of the non-partisan character of the public service. Finally, it outlines the roles and responsibilities of all stakeholders in protecting public service impartiality.
- 9.3 This paper is meant be part of a dialogue for raising awareness about the issues the 21st century public service will need to address. Careful thought and reflection will help to ensure that the government has the professional, impartial and permanent public service that it needs for the future.
- 9.4 Public servants will need to consider the effect of impartiality on their daily tasks. In particular, public servants should ensure that impartiality is a primary element when
- working across organizational boundaries;
 - interacting with various groups, including the general public, interest groups and business concerning policies and programs; and
 - delivering services and products to the public.
- 9.5 Overall, impartiality must remain an essential element in the ongoing evolution of Canada's public service.

⁸³ David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, (Toronto: University of Toronto Press, 1995), 88.

⁸⁴ The PSC's 2006-2007 Annual Report confirmed that the PSC continues to find little direct political influence in the staffing system (see page 42).

Annex

Political impartiality and the Public Service Employment Act

Non-partisanship in the Public Service Employment Act

Parliament has emphasized the importance of an impartial public service by highlighting non-partisanship in both the preamble of the *Public Service Employment Act* (PSEA) and in section 30 of the Act.

The preamble recognizes that “Canada will continue to benefit from a public service that is based on merit and non-partisanship and in which these values are independently safeguarded”. In section 30, Parliament set out that “appointments to or from within the public service shall be made on the basis of merit and must be free from political influence”.

Although the Act encourages the delegation of staffing authority, it does not allow the delegation of the PSC’s powers concerning political activities and the protection of political impartiality. For example, only the PSC can grant permission for candidacy requests. Additionally, if the PSC has reason to believe that an appointment or proposed appointment is not free from political influence, only the Commission may investigate the process. If the allegation is founded, the PSC can revoke the appointment or take any corrective action that it considers appropriate.

Part 7: Political activities

Part 7 of the Act provides the framework for political activities. The Act limits the political activity of deputy heads to voting but allows all other public servants to participate in political activities outside the performance of their duties as public servants as long as the activities do not impair, or are not perceived as impairing, their ability to perform their duties in a politically impartial manner.

The Act defines political activities as follows:

- carrying on any activity in support of, within or in opposition to a political party;
- carrying on any activity in support of or in opposition to a candidate before or during an election period; or
- seeking nomination as or being a candidate in an election before or during the election period.

In guidance set out on its Web site, the PSC explains that “political activities” include a wide range of activities, including speaking at a political meeting, fundraising for a political party, working for a political candidate or wearing a campaign button.

Traditionally, the political activities governed by the PSEA were at the federal, provincial and territorial levels. With the coming into force of the current PSEA, the political activities regime was expanded to include municipal elections and the activities in the above definition. Parliament did this because of the growing number of links between municipal policy issues and the responsibilities of federal, provincial and territorial governments.

Part 7: Candidacy requests

In protecting political impartiality, the PSC reviews candidacy requests from public servants. The Act is explicit: to seek nomination as or to be a candidate in an election, an employee must obtain permission from the PSC. The PSC reviews each permission request on a case-by-case basis, taking into consideration factors such as:

- the nature of the election, including the level (federal, provincial, territorial or municipal) and, in the case of municipal elections, the presence or absence of political parties;
- the nature of the employee's duties (for example, the type of responsibilities involved in the position, such as regulatory duties or the provision of policy advice); and
- the level and visibility of the employee's position (for example, the level in the organizational hierarchy, and the internal and external profiles of the position in relation to the duties performed).

Part 7: Allegations of improper political activity

The PSEA makes the PSC responsible for investigating any allegation that an employee has failed to comply with the Act and, if the PSC concludes that the allegation is substantiated, it “may dismiss the employee or may take any corrective action it considers appropriate”.

Anyone may make allegations of improper political activity by public servants: the PSC, another public servant, a manager, a deputy head, a politician or a member of the public. In the case of deputy heads, the PSEA states that allegations may only be made to the PSC by a person who is or has been a candidate in an election. If the allegation is substantiated, the PSC reports its conclusion to the Governor in Council, which may dismiss the deputy head.

The PSC's approach to protecting impartiality

In the preamble to the PSEA, Parliament specified that the values of merit and non-partisanship are to be independently safeguarded. To that end, the PSC has assumed the responsibility of monitoring the political impartiality of the public service. To fulfill its responsibilities and to manage the risks to non-partisanship, the PSC relies on information from various sources. In addition to confirming that appointments are based on merit and that public servants are not violating the political activities provisions of the PSEA, the PSC monitors and audits situations that may pose a risk to political impartiality (e.g., *Audit of the Movement of Public Servants between the Federal Public Service and Ministers' Offices*). The PSC also asks departments and agencies to report on their efforts to protect political impartiality.

Bibliography

- AUCOIN, Peter, and Mark D. JARVIS. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*. Ottawa: Canada School of Public Service, 2005.
- , Jennifer Smith and Geoff Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2004.
- AXWORTHY, Thomas S. "Of secretaries to princes," *Canadian Public Administration* 31, 2 (Summer 1988): 247-64.
- CHRÉTIEN, Jean. *My Years as Prime Minister*. Toronto: Random House Canada, 2007.
- CHRISTOPH, James B. "Political rights and administrative impartiality in the British civil service," *Canadian Public Administration*. Eds. J. E. Hodgetts and D.C. Corbett. Toronto: MacMillan, 1960.
- D'AQUINO, Thomas. "The public service of Canada: the case for political neutrality". *Canadian Public Administration* 27, 1 (Spring 1984): 14-23.
- D'OMBRAIN, Nicolas. "Ministerial responsibility and the machinery of government". *Canadian Public Administration* Summer 50, 2 (Summer 2007): 195-217.
- DAWSON, Robert MacGregor. *The Civil Service of Canada*. London: Oxford University Press, 1929.
- . "The Canadian Civil Service" *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol 2, no. 3 August 1936.
- . *The Government of Canada*. 3rd ed. Toronto: University of Toronto Press, 1957.
- . *The Government of Canada*, 4th ed., revised by Norman Ward. Toronto: University of Toronto Press, 1963.
- . *The Principle of Official Independence*. Toronto: S.B. Gundy, 1922.
- DUNN, Christopher, ed. *The Handbook of Canadian Public Administration*. Toronto: Oxford University Press, 2002.
- FORSEY, Eugene. *Freedom and Order: Collected Essays*. Toronto: McClelland and Stewart, 1974.
- FRANKS, C.E.S., "Reforming Accountability to Parliament: The Canadian Experience with the Accounting Officer System" A paper prepared for the annual Meetings of the United Kingdom Political Studies Association, Swansea Wales, April 2008.

- GRIFFITH, Wyn. *The British Civil Service 1854-1954*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1954.
- HODGETTS, J.E. et al. *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967*. Montreal-London: McGill-Queen's University Press, 1972.
- , and D.C. Corbett, eds. *Canadian Public Administration*. "The Public Servant and the Loyalty Problem". Toronto: MacMillan, 1960, 423-30.
- , *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*. Toronto: University of Toronto Press, 1973.
- HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. 5th ed. Toronto: Thomson Carswell, 2007.
- , *Constitutional Law of Canada, Student Edition 2004*. Toronto: Thomson Canada Limited, 2004.
- HURLEY, James Ross. *Amending Canada's Constitution*. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1996.
- JAMES, Colin. "The dilemma of the dutiful civil servant". *Management* (1993), pp. 88-9.
- JUSS, Satvinde S. "Administrative convenience and the Carltona principle". *Oxford Journal of Legal Studies* 13, 1 (1993): 142-45.
- KERNAGHAN, Kenneth. "The ethical conduct of public servants". *Optimum* 4, 3 (1973): 5-15.
- , "The ethical conduct of public servants". *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures*. Eds. Kenneth M. Gibbons and Donald C. Rowat. Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1976.
- , "Politics, policy and public servants: political neutrality revisited". *Canadian Public Administration* 19, 3 (Fall 1976): 432-56.
- , "Political rights and political neutrality: finding the balance point". *Canadian Public Administration* 29, 4 (Winter 1986): 639-52.
- and John W. Langford. *The Responsible Public Servant*. Halifax: The Institute for Research on Public Policy, 1990.
- MITCHELL, James R., and Sharon Sutherland. "Relations between politicians and public servants". *New Public Management and Public Administration in Canada*. Eds. Mohamed Charih and Arthur Daniels. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 1997. 181-200.

- MULGAN, Richard. *Politicising the Australian Public Service?* Australia: Parliamentary Library, 1998.
<http://www.aph.gov.au/LIBRARY/Pubs/RP/1998-99/99rp03.htm> (accessed November 2007).
- MURRAY, Sir George. *Report on the Organization of the Public Service of Canada*. Ottawa: 1910.
- NORTHCOTE, Stafford H. and C.E. Trevelyan, *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, (London: 1854).
- PEARSON, L.B. "The introduction of collective bargaining in the federal public service". *Public Administration in Canada: Selected Readings*. Eds. A.M. Williams and W.D.K. Kernaghan. Toronto: Methuen, 1968.
- PODGER, Andrew. "Response to Peter Shergold". *The Australian Journal of Public Administration* 66, 4 (2007): 498-500.
- , "What really happens: department secretary appointments, contracts and performance pay in the Australian public service". *The Australian Journal of Public Administration* 66, 2 (2007): 131-47.
- PUBLIC POLICY FORUM. *Governor-in-Council Appointments: Best Practices and Recommendations for Reform*. February 2004.
http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/gov_apt_reform.pdf (accessed March 5, 2008).
- SAVOIE, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*. Toronto: University of Toronto Press, 2003.
- , "The Canadian public service has a personality". *Canadian Public Administration* 49, 3 (Fall 2006): 261-81.
- , "Intrastate federalism and the civil service". *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*. Eds. Hans. J. Michelmann and Cristine DeClercy. Toronto: University of Toronto Press, 2006.
- SHERGOLD, Peter. "What really happens in the Australian public service: an alternative view". *The Australian Journal of Public Administration* 66, 3 (2007): 367-70.
- SIEGEL, David. "Politics, politicians, and public servants in non-partisan local governments". *Canadian Public Administration* 37, 1 (Spring 1994): 7-30.
- SIMPSON, Jeffrey. *Spoils of Power: The Politics of Patronage*. Toronto: Collins Publishers, 1988.

- SMITH, David E. "Bagehot, the Crown and the Canadian constitution". *Canadian Journal of Political Science* 28, 4 (Winter 1995): 619-35.
- , *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- , "Patronage in Britain and Canada: an historical perspective". *Journal of Canadian Studies* 22, 2 (Summer 1987): 34-54.
- SMITH, Jennifer. "Democracy and the Canadian House of Commons at the millennium". *Canadian Public Administration* 42, 4 (Winter 1999): 398-421.
- SOSSIN, Lorne. "From neutrality to compassion: the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion". *University of Toronto Law Journal*. 55 (2002): 427-47.
- , "Speaking truth to power? The search of bureaucratic independence in Canada". *University of Toronto Law Journal* 55, 1 (Winter 2005): 1-59.
- STEIN, Lana. "Merit systems and political influence: the case of local government". *Public Administration Review* 47, 3 (May-June 1987): 263-71.
- SUTHERLAND, Sharon. "Responsible government and ministerial responsibility: every reform is its own problem". *Canadian Journal of Political Science* 24 (1991): 91-120.
- THOMAS, Paul. "Parliament and the public service". *The Handbook of Canadian Public Administration*. Ed. Christopher Dunn. Toronto: Oxford University Press, 2002. 341-68.
- , "Political-Administrative Relations in a Cold Climate: The Case of Canada's Public Services" *Presentation to the Connections Seminar*, Canberra, Australia, March 18, 2008.
- , "Political-Administrative Interface in Canada's Public Sector" *Optimum Online: The Journal of Public Sector Management*, volume 38, Issue 2, May 2008.
- WANNA, John. "Insisting on traditional ministerial responsibility and the constitutional independence of the public service: the Gomery Inquiry and the Canadian sponsorship scandal". *Australian Journal of Public Administration* 65, 3 (September 2006): 15-21.
- WEST, William F. "Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship". *The Policy Studies Journal* 33, 2 (2005): 147-60.

Government publications

CANADA. Canada Public Service Agency. *Duty of Loyalty*.

http://publiservice.psagency.agencefp.gc.ca/veo/bve/dli/oli_e.asp (accessed February 2008).

-----, Canada Public Service Agency. *Values and Ethics Code for the Public Service*. 2003.

-----, House of Commons Public Administration Select Committee, *Politics and Administration: Ministers and Civil Servants* Third Report of Session 2006-07, Volume 1 (London: House of Commons, 15 March 2007).

-----, Office of the Auditor General of Canada. "Chapter 18: Governance of Crown Corporations". *Report of the Auditor General of Canada – December 2000*.
http://www.oag.bvg.gc.ca/internet/English/aud_ch_oag_2000_18_e_11205.html
(accessed March 5, 2008).

-----, Office of the Auditor General of Canada. "Chapter 7: Governance of Crown Corporations". *Report of the Auditor General of Canada – February 2005*.
<http://www.oag.bvg.gc.ca/internet/docs/20050207ce.pdf> (Accessed March 6, 2008).

-----, Parliament. House of Commons. *Standing Orders of the House of Commons*. (On-line).
http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc_e.htm
(accessed March 10, 2008).

-----, Parliament, House of Commons. *Government Response to the Tenth Report of the Standing Committee on Public Accounts*. (Presented to House of Commons August 17, 2005). 38th Parliament, 1st session.
http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817_e.asp (accessed October 2007).

-----, Parliament, House of Commons, House of Commons Standing Committee on Public Accounts. *Consideration of the Government Response to the Tenth Report of the 1st Session of the 38th Parliament*, Fourth Report, 39th Parliament, 1st session.
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=148131> (Accessed March 20, 2008).

-----, Parliament. House of Commons. *Evidence*. (Issue no. 021, February 21, 2005). 38th Parliament, 1st Session.
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=127331&Lang=1&PARLSES=381&JNT=0&COM=8989> (accessed March 19, 2008).

-----, Parliament. House of Commons. *Evidence* (Issue no. 044, March 21, 2007). 39th Parliament, 1st Session.
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/391/PACP/Evidence/EV2784317/PACPEV44-E.pdf> (accessed March 19, 2008).

- , Parliament. House of Commons. *Governance in the Public Service of Canada: Ministerial and Deputy Ministerial Accountability*, Tenth Report, 38th Parliament, 1st session, May 2005.
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8989&Lang=1&SourceId=114762> (accessed March 20).
- , Parliament. House of Commons. *Protocol for the Appearance of Accounting Officers as Witnesses before the Standing Committee on Public Accounts*. Thirteenth Report of the Standing Committee on Public Accounts. March 2007. 39th Parliament, 1st session.
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=214260> (accessed March 19, 2008).
- , Office of the Prime Minister of Canada. March 3, 2006 “A Letter to the Prime Minister” and December 14, 2006, “A Response from the Prime Minister” at *Prime Minister responds to eminent Canadians on Gomery recommendations*.
<http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1473> (accessed March 20, 2008).
- , Privy Council Office. *Accountable Government: A Guide for Ministers and Secretaries of State* 2007.
http://www.pco.bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/aggr/2007/accountable-guide2007_e.pdf (accessed January 2008).
- , Privy Council Office. *Federal Accountability Action Plan: Turning a New Leaf*.
http://www.faa.lfi.gc.ca/docs/ap/pa/ap_e.pdf (accessed February 22, 2008).
- , Privy Council Office. *Accounting Officers: Guidance on Roles, Responsibilities and Appearances before Parliamentary Committees*, 2007.
http://www.pco.bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/aoadc/2007/account-guideonrole2007_e.pdf (accessed February 22, 2008).
- , Privy Council Office. *Fifteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, 2008.
[http://www.pco.bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15 2008/table_e.htm](http://www.pco.bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15%2008/table_e.htm) (accessed April 2, 2008).
- , Privy Council Office. *Governor in Council Appointments Guide* Ottawa: 2007.
<http://www.appointments.nominations.gc.ca/prsnt.asp?page=gicgd&lang=eng> (accessed March 20, 2008).
- , Privy Council Office. *Responsibility in the Constitution*. Ottawa: 1993.
- , Privy Council Office. *The Responsibilities of the Privy Council Office*. Ottawa: 1993.
- , Privy Council Office. *Notes on the Responsibilities of Public Servants in Relation to Parliamentary Committees*. Ottawa: 1990.
http://www.pco.bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes_e.pdf (accessed March 18, 2008).

- , Privy Council Office. *Guidance for Deputy Ministers* Ottawa: 2003.
http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm (accessed May 1, 2008).
- STATE SERVICES COMMISSION. Government of New Zealand. *General Election 2008: Guidance for State Servants*.
 April 2008 <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008).
- , *Political Neutrality: Fact Sheet 1 – What is ‘political neutrality’ and what does it mean in practice?*
 April 2008. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008).
- , *Political Neutrality: Fact Sheet 2 – Political Views and Participation in Political Activities*, revised July 2005. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008).
- , *Political Neutrality: Fact Sheet 3 – The Relationship Between the Public Service and Ministers*, September 2003. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008).
- , *Political Neutrality: Fact Sheet 4 – The Relationship Between the Public Service and MPs*, September 2003. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008).
- , *Political Neutrality: Fact Sheet 5 – For Staff who interact with the public (front line staff)*, June 2004. <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (accessed June 10, 2008)
- ONTARIO. Ontario Law Reform Commission. *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*. Toronto: Ontario Government Publications Services, 1986.
- , Panel on the Role of Government in Ontario. *The Future Role of a Professional, Non-Partisan Public Service in Ontario*. Kenneth Kernaghan. Hamilton: Brock University, June 2003.
- UNITED KINGDOM. Parliament. House of Commons. *Report of the Organisation of the Permanent Civil Service*. London: George E. Eyre and William Spottiswoode, 1854.

Federal Commissions

- CANADA. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1990.
- , Report of the Royal Commissioners — *Civil Service of Canada 1892*. Ottawa: S.E. Dawson, 1892.
- , *Report of the Commissioners 1908*. Ottawa: S.E. Dawson, 1908.
- , Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability Recommendations*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006.

- . Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability Research Studies Volume 1: Parliament, Ministers and Deputy Ministers*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006.
- Aucoin, Peter. "The staffing and evaluation of Canadian deputy ministers in comparative Westminster perspective: a proposal for reform". 297-336.
 - Benoit, Liane E. "Ministerial staff: the life and times of Parliament's statutory orphans". 145-252.
 - Smith, David E. "Clarifying the doctrine of ministerial responsibility as it applies to the government and Parliament of Canada" 101-44.
- . Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability Research Studies Volume 2: The Public Service and Transparency*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006.
- Sossin, Lorne. "Defining boundaries: the constitutional argument for bureaucratic independence and its implications for the accountability of the public service". 25-72.
- . Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability Research Studies Volume 3- Linkages: Responsibilities and Accountabilities*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2006.
- Hurley, James Ross. "Responsibility, accountability and the role of deputy ministers in the government of Canada".
 - Franks, C.E.S. "The Respective Responsibilities and Accountabilities of Ministers and Public Servants: A Study of the British Accounting Officer System and its Relevance for Canada".
- . Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics, A Strong Foundation, (Ottawa: 1996).
- . Royal Commission on Government Organization. *Management of the public service — A plan for management, financial management, personnel management, paperwork and systems management*. Ottawa: The Queen's Printer, 1962.
- . Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle. *Report of the Special Committee on the Review of Personnel Management and the Merit Principle*. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1979.

Civil Service Commission and Public Service Commission publications

CIVIL SERVICE COMMISSION. *First Annual Report of the Civil Service Commission of Canada*. Ottawa: C.H. Parmelee, 1909.

------. *Public Service Commission: Report of the Commissioners Vol. 1*. Ottawa: C.H. Parmelee Printer, 1912.

------. *Tenth Annual Report for the Year Ending August 31, 1918*. Ottawa: J. De Labroquerie Taché, 1919.

PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA. *Annual Report, 2006-2007*.
http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_e.htm (accessed April 4, 2008).

------. *To what extent do casuals become employed under the Public Service Employment Act?*
http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_e.htm (accessed April 4, 2008).

------. *Political Activities of Public Servants*, June 1991.

------. *Tracking the Role of the PSC in the Governance System of the Federal Public Service*. Ottawa, Canada: Public Service Commission of Canada, April 1997.
<http://www.psc-cfp.gc.ca/cgi-bin/clf-upe/prn-impr-v2.pl> (accessed January 2007).

------. Legal Services. *Duty of Loyalty and the Public Service Commission's Mandate*. February 2008.

Newspaper articles

Bernier, Pierre « Obéir, oui, tant que ce n'est pas illégal! : en marge du Rapport Gomery, l'obéissance des fonctionnaires » *Le Soleil*, 27 octobre 2005, A17.

May, Kathryn. "MPs gird for epic power struggle" *Ottawa Citizen*, March 26, 2007, A1

Münster, Cynthia. "Federal government should totally revamp how its human resources are managed" *The Hill Times*, Monday, March 3, 2008, page 30.

Law cases

Fraser v. Canada (PSSRB), [1985] 2 S.C.R. 455

Harquail v. Canada 2004 FC 1549.

Haydon v. Canada (Treasury Board) 2004 FC 749.

Osborne v. Canada (Treasury Board) [1991] 2 S.C.R. 69 2.

Carltona v. Commissioners of Works, [1943] 2 All ER 560.

Legislation

The Civil Service Act, 1918., 13th Parliament, 1st Session, 1918. Ottawa: Joseph de Labroquerie Tache Law Printer, 1918.

The Civil Service Amendment Act, 1908, 10th Parliament, 4th Session, 1908. Ottawa: Samuel Edward Dawson Law Printer, 1908.

Conflict of Interest Act, 2006, c. 9, s. 2.

<http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C 36.65> (accessed March 10, 2008).

Federal Accountability Act, 2006, c. 9.

http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C 2/C 2_4/C 2_4.pdf
(accessed March 19, 2008).

Public Servants Disclosure Protection Act, 2005, c. 46, P 31.9

<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/P 31.9///en> (accessed March 31, 2008).

Public Service Employment Act-Political Activities Regulations. Registration November 22, 2005.

<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-2005-373///en> (accessed January 2008).

Carltona c. Commissioners of Works, 1943, 2 All ER 560.

Fraser c. Canada (CRTFP), 1985, 2 R.C.S. 455.

Harquail c. Canada (Commission de la fonction publique), 2004, CF 1549.

Haydon c. Canada (Conseil du Trésor), 2004, CF 749.

Osborne c. Canada (Conseil du Trésor), 1991, 2 R.C.S. 69.

Législation

Loi du Service civil, 1918, 13^e législature, 1^{re} session, Ottawa, Joseph de Labroquerie Taché, imprimeur des lois, 1918.

Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil, 10^e législature, 4^e session, 1908, Ottawa, Samuel Edward Dawson, imprimeur des lois, 1908.

Loi fédérale sur la responsabilité (2006, ch. 9).

http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-2/C-2_4/C-2_4.PDF (tiré du 19 mars 2008).

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (2005, ch. 46, P-31.9). <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/P-31.9///en> (tiré du 31 mars 2008).

Loi sur les conflits d'intérêts (2006, ch. 9, art. 2) <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-36.65> (tiré du 10 mars 2008).

Loi sur l'emploi dans la fonction publique – Règlement concernant les activités politiques. Enregistrement, 22 novembre 2005. <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-2005-373///en> (tiré de janvier 2008).

Publications de la Commission de la fonction publique et de la Commission du service civil

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA. *Activités politiques des fonctionnaires*, juin 1991.

----- Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?
http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_f.htm (tiré du 4 avril 2008).

----- *Rapport annuel 2006-2007*. http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_f.htm (tiré du 4 avril 2008).

----- *Service juridiques. Duty of Loyalty and the Public Service Commission's Mandate*, février 2008.

----- *Suivi du rôle de la Commission de la fonction publique au sein du régime de conduite des affaires publiques de la fonction publique fédérale*, Ottawa, Canada, Commission de la fonction publique du Canada, avril 1997.
<http://www.psc-cfp.gc.ca/cgi-bin/clf-upe/prn-impr-v2.pl> (tiré de janvier 2007).

COMMISSION DU SERVICE CIVIL. *Premier rapport annuel de la Commission du service civil du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1909.

----- *Commission du service civil : Rapport des commissaires vol. 1*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1912.

----- *Dixième rapport annuel pour l'année finissant le 31 août 1918*, Ottawa, U. Delabroquerie Taché, 1919.

Articles de journaux

Bernier, Pierre « Obéir, oui, tant que ce n'est pas illégal! : en marge du Rapport Gomery, l'obéissance des fonctionnaires », *Le Soleil*, 27 octobre 2005, A17.

May, Kathryn. « MPs gird for epic power struggle » *Ottawa Citizen*, 26 mars 2007, A1.

Münster, Cynthia. « Federal government should totally revamp how its human resources are managed » *The Hill Times*, 3 mars 2008, p. 30.

- , Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, vol. 2 : la fonction publique et la transparence*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.
- Sosin, Lorne. « Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », p. 27-78.
- , Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, vol. 3 : liens, responsabilité et reddition de comptes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Hurley, James Ross. « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada ».
- Frank, C.E.S. « Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada ».
- , Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.
- , Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. *Management of the public service – A plan for management, financial management, personnel management, paperwork and systems management*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1963, p. 276.
- , Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.
- , *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.
- , Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. *De solides assises*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1996.
- , *Report of the Royal Commission – Civil Service of Canada 1892*. Ottawa, S.E. Dawson, 1892.
- , *Report of the Commissioners 1908*. Ottawa, S.E. Dawson, 1908.

septembre 2003
Political Neutrality: Fact Sheet 3 – The Relationship Between the Public Service and Ministers,
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

septembre 2003
Political Neutrality: Fact Sheet 4 – The Relationship Between the Public Service and MPs,
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

juin 2004
Political Neutrality: Fact Sheet 5 – For Staff who interact with the public (front line staff),
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

ONTARIO. Ontario Law Reform Commission. *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, Toronto, Ontario Government Publications Services, 1986.

Panel on the Role of Government in Ontario. *The Future Role of a Professional, Non Partisan Public Service in Ontario*, Kenneth Kernaghan, Hamilton, Brock University, juin 2003.

STATE SERVICES COMMISSION. Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. *General Election 2008: Guidance for State Servants*, Avril 2008

<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

UNITED KINGDOM. Parlement. House of Commons. *Report of the Organisation of the Permanent Civil Service*, London, George E. Eyre et William Spottiswoode, 1854.

Commissions fédérales

CANADA. Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, volume 1 : Le parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.

■ Aucoin, Peter. « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », p. 331-374.

■ Benoit, Liane E. « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », p. 163-281.

■ Smith, David E. « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au Parlement du Canada », p. 117-162.

- Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des comptes publics. Examen de la réponse du gouvernement au dixième rapport de la 1re session, 39e législature, Quatrième rapport, 39e législature, 1re session.
<http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=148131> (tiré du 20 mars 2008).
- Parlement. Chambre des communes. La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, Dixième rapport, 39e législature, 1re session, mai 2005.
<http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?COM=8989&Lang=1&SourceId=114762> (tiré du 20 mars 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics. Treizième rapport du Comité permanent des comptes publics, mars 2007, 39e législature, 1re session.
<http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=214260> (tiré du 19 mars 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Règlement de la Chambre des Communes, en ligne, (tiré du 10 mars 2008)
<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc.f.htm>
- Parlement. Chambre des communes. Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics. (Présentée à la Chambre des Communes le 17 août 2005), 38e législature, 1re session, http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rgr/2005/0817_f.asp (tiré du 17 octobre 2005).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 021, 21 février 2005, 38e législature, 1re session
<http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?SourceId=127331&Lang=1&PARLSES=381&JNT-0&COM=8989> (tiré du 19 mars 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://cmtc.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/391/PACP/Evidence/EV2784317/PACPEV44-f.pdf> (tiré du 19 mars 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e législature, 1re session
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- Parlement. Chambre des communes. Témoignages, n° 044, 21 mars 2007, 39e

----- Bureau du Conseil privé. *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires, 2007.*
<http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidem/in/ao-adc/2007/accout->

[http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fr&page=information&sub=publication&doc=gdm-](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fr&page=information&sub=publication&doc=gdm-gsm/gdm-gsm-doc-f.htm)

[gsm/gdm-gsm-doc-f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fr&page=information&sub=publication&doc=gdm-gsm/gdm-gsm-doc-f.htm) (tiré du 1^{er} mai 2008).

----- Bureau du Conseil privé. *Guide des nominations par le gouverneur en conseil, 2007.*
<http://www.appointments-nominations.gc.ca/prsnt.asp?page=gicg&dlang=fra>

----- Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993.

----- Bureau du Conseil privé. *Les responsabilités du Bureau du conseil privé*, Ottawa, 1993.

----- Bureau du Conseil privé. *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, Ottawa, 1990.

http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes_f.pdf
(tiré du 18 mars 2008).

----- Bureau du Conseil privé. *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale : une nouvelle feuille de route.* http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa_f.pdf (tiré du 22 février 2008).

----- Bureau du Conseil privé. *Pour un gouvernement responsable : guide du ministre et du Secrétaire d'Etat – 2007.* http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidem/in/ag-gr/2007/accoutable-guide2007_f.pdf (tiré de janvier 2008).

----- Bureau du Conseil privé. *Quinzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, 2008.*

http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15-2008/table_fra.htm (tiré le 2 avril 2008).

----- Bureau du vérificateur général. « Chapitre 7 : La gouvernance des sociétés d'Etat », *Rapport du Vérificateur général du Canada – février 2005.*
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20050207ce.pdf> (tiré du 6 mars 2008).

----- Bureau du vérificateur général. « Chapitre 18 : La régie des sociétés d'Etat », *Rapport du Vérificateur général du Canada – décembre 2000.*
http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/aud_ch_oag_2000_18_f_11205.html
(tiré du 5 mars 2008).

----- Cabinet du Premier ministre. Le 3 mars 2006. « Lettre au Premier ministre » et le 14 décembre 2006, « Réponse du Premier ministre » sous la rubrique intitulée *Réponse du Premier ministre à la lettre que lui ont fait parvenir d'éminents Canadiens au sujet des recommandations du juge Gomery.*
<http://www.ppm.gc.ca/fra/media.asp?id=1473>

-----, « Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective », *Journal of Canadian Studies*, vol. 22, n° 2 (été 1987), p. 34-54.

SMITH, Jennifer. « Democracy and the Canadian House of Commons at the millennium », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 4 (hiver 1999), p. 398-421.

SOSSIN, Lorne. « From neutrality to compassion: the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, (2002), p. 427-447.

----- « Speaking truth to power? The search of bureaucratic independence in Canada », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, n° 1 (hiver 2005), p. 1-59.

STEIN, Lana. « Merit systems and political influence: the case of local government », *Public Administration Review*, vol. 47, n° 3 (mai juin 1987), p. 263-271.

SUTHERLAND, Sharon. « Responsible government and ministerial responsibility: every reform is its own problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, (1991), p. 91-120.

THOMAS, Paul. « Parliament and the public service », *The Handbook of Canadian Public Administration*, Ed. Christopher Dunn, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 341-368.

-----, « Political-Administrative Relations in a Cold Climate: The Case of Canada's Public Services » *Presentation to the Connections Seminar*, Canberra, Australie, 18 mars 2008.

-----, « Political-Administrative Interface in Canada's Public Sector in Optimum Online : *The Journal of Public Sector Management* », vol. 38, n° 2, mai 2008.

WANNA, John. « Insisting on traditional ministerial responsibility and the constitutional independence of the public service: the Gomery Inquiry and the Canadian sponsorship scandal », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 3 (septembre 2006), p. 15-21.

WEST, William F. « Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship », *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 2 (2005), p. 147-160.

Publications gouvernementales

CANADA. Agence de la fonction publique du Canada. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 2003.

-----, Agence de la fonction publique du Canada. *Obligation de loyauté*. <http://publiservice.pasagency.gc.ca/veo-bve/dli-oli-f.asp> (tiré de février 2008).

MURRAY, Sir George. *Rapport sur l'organisation du service public du Canada*, Ottawa, 1910.

NORTHCOTE, Stafford H. and C.E. Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, London, 1854.

PEARSON, L.B. « The introduction of collective bargaining in the federal public service », *Public Administration in Canada: Selected Readings*, Ed. A.M. Williams et W.D.K. Kernaghan, Toronto, Methuen, 1968.

PODGER, Andrew. « Response to Peter Shergold », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 4 (2007), p. 498-500.

-----, « What really happens: department secretary appointments, contracts and performance pay in the Australian public service », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 2 (2007), p. 131-147.

PUBLIC POLICY FORUM. *Governor-in-Council Appointments: Best Practices and Recommendations for Reform*, février 2004.

http://www.pforum.ca/common/assets/publications/en/gov_apr_reform.pdf
(tiré du 5 mars 2008).

SAVOIE, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

-----, « The Canadian public service has a personality », *Canadian Public Administration*, vol. 49, n° 3 (automne 2006), p. 261-281.

-----, « Intrastate federalism and the civil service », *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Ed. Hans. J. Michelmann et Christine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006.

SHERGOLD, Peter. « What really happens in the Australian public service: an alternative view », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3 (2007) p. 367-370.

SIEGEL, David. « Politics, politicians, and public servants in non-partisan local governments », *Canadian Public Administration*, vol. 37, n° 1 (printemps 1994), p. 7-30.

SIMPSON, Jeffrey. *Spoils of Power: The Politics of Patronage*, Toronto, Collins Publishers, 1988.

SMITH, David E. « Bagehot, the Crown and the Canadian Constitution », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 28, n° 4 (hiver 1995), p. 619-635.

-----, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

- GRIFFITH, Wryn. *The British Civil Service 1854-1954*. London, Her Majesty's Stationery Office, 1954.
- HODGETTS, J.E., et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975.
- et D.C. CORBETT, éd. *Canadian Public Administration du Canada*, « The Public Servant and the Loyalty Problem », Toronto, MacMillan, 1960, p. 423-430.
- , *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto, Thomson Carswell, 2007.
- , *Constitutional Law of Canada, Student Edition 2004*, Toronto, Thomson Canada Limited, 2004.
- HURLEY, James Ross. *La modification de la constitution du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996.
- JAMES, Colin. « The dilemma of the dutiful civil-servant », *Management* (1993), p. 88-89.
- JUSS, Satvinder S. « Administrative convenience and the Carltona principle », *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (1993), p. 142-145.
- KERNAGHAN, Kenneth. « The ethical conduct of public servants », *Optimum*, vol. 4, n° 3 (1973) p. 5-15.
- , « The ethical conduct of public servants », *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures*, Ed. Kenneth M. Gibbons et Donald C. Rowat, Toronto, McClelland and Steward Limited, 1976.
- , « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, n° 3 (automne 1976), p. 432-456.
- « Political rights and political neutrality: finding the balance point », *Canadian Public Administration*, vol. 29, n° 4 (hiver 1986), p. 639-652.
- et John W. LANGFORD. *The Responsible Public Servant*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1990.
- MITCHELL, James R., et Sharon SUTHERLAND. « Relations between Politicians and Public Servants », *New Public Management and Public Administration in Canada*, Mohamed Charif et Arthur Daniels (dir.), Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 181-200.
- MULGAN, Richard. *Politicising the Australian Public Service?* Australia, Parliamentary Library, 1998 <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/Pubs/RP/1998-99/99rp03.htm> (tiré de novembre 2007).

- AUCCOIN, Peter et Mark D. JARVIS. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005.
- , Jennifer SMITH et Geoff DINSDALE. *Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.
- AXWORTHY, Thomas S. « Of secretaries to princes », *Canadian Public Administration*, vol. 31, n° 2 (été 1988) p. 247-264.
- CHRIÉTIEN, Jean. *Passion politique*. Saint-Laurent (Québec), Boréal, Montréal, 2007.
- CHRISTOPHER, James B. « Political rights and administrative impartiality in the British Civil Service », *Canadian Public Administration*, Ed. J. E. Hodgetts et D.C. Corbett, Toronto, MacMillan, 1960.
- D'AGUINO, Thomas. « The public service of Canada: the case for political neutrality », *Canadian Public Administration*, vol. 27, n° 1 (printemps 1984) p. 14-23.
- D'OMBRAIN, Nicolas. « Ministerial responsibility and the machinery of government », *Canadian Public Administration*, vol. 50, n° 2 (été 2007), p. 195-217.
- DAWSON, Robert MacGregor. *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929.
- , "The Canadian Civil Service" *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol 2, n° 3 August 1936.
- , *The Government of Canada*, 3^e éd., Toronto: University of Toronto Press, 1957.
- , *The Government of Canada*, 4^e éd., revue par Norman Ward. Toronto: University of Toronto Press, 1963.
- , *The Principle of Official Independence*. Toronto: S.B. Gundy, 1922.
- DUNN, Christopher, éd. *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, 2002.
- FORSEY, Eugene. *Freedom and Order: Collected Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.
- FRANKS, C.E.S., « Reforming Accountability to Parliament: The Canadian Experience with the Accounting Officer System » A paper prepared for the annual Meetings of the United Kingdom Political Studies Association, Swansea Wales, April 2008.

Approche de la CFP à l'égard de la protection de l'impartialité

Dans le préambule de la LEFP, le Parlement précise que les valeurs du mérite et de l'impartialité doivent être protégées de façon indépendante. À cette fin, la CFP est chargée de surveiller l'impartialité politique de la fonction publique. Dans l'exercice de ses responsabilités, elle compte sur de l'information provenant de diverses sources afin de gérer les risques liés à l'impartialité. En plus de confirmer que les nominations sont fondées sur le mérite et que les fonctionnaires se conforment aux dispositions de la LEFP à l'égard des activités politiques, la CFP surveille les situations qui pourraient poser un risque à l'égard de l'impartialité, et effectue les vérifications qui s'imposent (par exemple, la *Vérification des mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique fédérale et les cabinets de ministres*). La CFP demande également aux ministères et organismes de rendre compte des mesures qu'ils prennent pour protéger l'impartialité politique.

La LEFP confère à la CFP la responsabilité de faire enquête sur toute allégation selon laquelle un fonctionnaire ne s'est pas conformé à la Loi; si la CFP conclut que l'allégation est fondée, elle peut « destituer le fonctionnaire ou prendre les mesures correctives qu'elle estime indiquées ».

N'importe qui peut présenter une allégation d'activités politiques irrégulières à l'égard d'un fonctionnaire : la CFP, un autre fonctionnaire, un gestionnaire, un administrateur général, un politicien ou une personne du public. Dans le cas des administrateurs généraux, la LEFP ne permet qu'aux personnes qui sont candidates à une élection, ou qui l'ont été, de présenter une allégation de ce genre. Si l'allégation est fondée, la CFP fera part de ses conclusions au gouverneur en conseil, qui pourra alors destituer l'administrateur général.

Partie 7 : Allégations d'activités politiques irrégulières

Dans le cadre des mesures de protection de l'impartialité politique, la CFP examine les demandes des fonctionnaires désirant se porter candidats à une élection. La Loi est explicite à cet égard : les fonctionnaires doivent obtenir la permission de la CFP pour être candidats à une élection, ou pour tenter de le devenir. La CFP examine chaque demande de permission au cas par cas en tenant compte de facteurs comme les suivants :

- la nature de l'élection, y compris l'ordre de gouvernement visé (fédéral, provincial, territorial ou municipal), et, dans le cas d'une élection municipale, la présence ou l'absence de partis politiques;
- la nature des fonctions du fonctionnaire (par exemple, le type de responsabilités associées au poste, comme des fonctions réglementaires ou la formulation de conseils stratégiques);
- le niveau et le degré de visibilité du poste du fonctionnaire (par exemple, le niveau du poste dans la hiérarchie de l'organisation et le profil interne et externe du poste relativement aux fonctions exercées).

Partie 7 : Demandes relatives à une candidature

De tout temps, la LEFP a régi les activités politiques sur les plans fédéral, provincial et territorial. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la LEFP actuelle, le régime de gestion des activités politiques a été élargi et s'applique maintenant aux élections municipales en plus des activités mentionnées ci-dessus. Le Parlement a procédé de la sorte en raison de la multiplication des liens entre les enjeux politiques municipaux et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

L'impartialité politique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Mention de l'impartialité dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

Le Parlement a souligné l'importance de l'impartialité de la fonction publique en la mettant au premier plan dans le préambule et l'article 30 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Il reconnaît d'emblée « qu'il demeure avantageux pour le Canada de pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite et que ces valeurs doivent être protégées de façon indépendante ». Dans l'article 30, le Parlement indique également que « les nominations C internes ou externes C à la fonction publique [...] sont fondées sur le mérite et sont indépendantes de toute influence politique ».

Bien que la *Loi* favorise la délégation des pouvoirs de dotation, elle ne permet pas la délégation des pouvoirs de la CFP concernant les activités politiques et la protection de l'impartialité politique. À titre d'exemple, seule la Commission de la fonction publique (CCFP) peut accorder, aux fonctionnaires qui en font la demande, la permission de se porter candidats à une élection. De plus, si la CFP a des raisons de croire qu'une nomination effectuée ou proposée n'est pas indépendante de toute influence politique, seule la Commission peut faire enquête sur le processus de nomination. Dans le cas où ses allégations sont fondées, la CFP peut révoquer une nomination ou prendre les mesures correctives qu'elle juge à propos.

Partie 7 : Activités politiques

La partie 7 de la *Loi* présente le cadre régissant les activités politiques. Selon la *Loi*, les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique à l'exception du vote. Par ailleurs, les autres fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques en dehors du cadre de leurs fonctions, sauf si ces activités portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

La *Loi* définit les activités politiques de la façon suivante :

- toute activité exercée au sein d'un parti politique, ou exercée pour soutenir un tel parti ou pour s'y opposer;
- toute activité exercée pour soutenir un candidat avant ou pendant la période électorale ou pour s'y opposer;
- le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir, avant ou pendant la période électorale.

À des fins d'orientation, la CFP explique sur son site Web que les « activités politiques » se rapportent à toute une gamme d'activités, par exemple le fait de prendre la parole à une réunion politique, de recueillir des fonds pour un parti politique, de travailler pour un candidat à une élection ou de porter un macaron de campagne électorale.

9.1 Depuis 1908, le Parlement, les gouvernements et la fonction publique se sont efforcés de bâtir une fonction publique fondée sur le mérite et l'impartialité. Le fait d'avoir introduit le principe du mérite il y a 100 ans, a permis de s'assurer que les fonctionnaires sont nommés en fonction de leurs titres de compétence, et non d'alliances politiques. Jusqu'à cette époque, « une loyauté partisane était la qualité prédominante recherchée chez les personnes nommées »⁸³. [Traduction] Le mérite a permis de renforcer le concept de l'impartialité des fonctionnaires professionnels et, grâce aux activités de surveillance continue de la CFP, a pratiquement permis d'éliminer toute influence politique dans le cadre de la dotation⁸⁴.

9.2 Le présent document a fourni un bref aperçu de l'évolution de l'impartialité au sein de la fonction publique. On y a souligné l'importance que revêt la fonction publique pour la société canadienne, ainsi que l'importance d'avoir une fonction publique qui réalise son mandat de façon non partisane. Par ailleurs, cette analyse a également soulevé certaines questions et enjeux à des fins de discussion ou d'examen. Par exemple, on y énonce que la fonction publique doit réfléchir à la manière d'assurer le maintien de son impartialité à mesure que s'accroît la complexité de l'administration publique. Aussi, on a soulevé la question à savoir comment la fonction publique détermine le juste équilibre entre son obligation de loyauté et le besoin de servir le gouvernement de l'heure. Au moment de considérer la meilleure façon d'atteindre un tel équilibre, un facteur important dont il faut tenir compte est la nécessité de préserver le caractère impartial de la fonction publique. En dernier lieu, on traite des rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants en ce qui a trait à la protection de l'impartialité de la fonction publique.

9.3 Le présent document fait partie d'un dialogue visant à accroître la sensibilisation à l'égard des questions dont devra s'occuper la fonction publique en ce XXI^e siècle. Une sérieuse réflexion sur ces questions verra à ce que le gouvernement soit doté de la fonction publique professionnelle, impartiale et permanente dont il aura besoin dans l'avenir.

9.4 Les fonctionnaires devront prendre en compte les effets de l'impartialité sur leurs tâches quotidiennes. Plus encore, ils devront veiller à ce que l'impartialité soit au cœur de leurs activités, notamment lorsqu'ils doivent :

- franchir les frontières organisationnelles dans le cadre de leur travail;
- communiquer avec divers groupes, y compris le grand public, les groupes d'intérêt et les gens d'affaires au sujet des politiques et des programmes;
- offrir des produits et services à la population.

9.5 Enfin, l'impartialité doit demeurer un élément essentiel de l'évolution de la fonction publique du Canada.

⁸³ David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 88.

⁸⁴ Le *Rapport annuel 2006-2007* de la CFP a confirmé que la CFP constate que l'influence politique directe dans le système de dotation demeure minime (p. 52).

Autres organismes assurant la protection de l'intégrité de la fonction publique

8.24

Bien que le mandat de la CFP ait changé au cours du dernier siècle, il a toujours existé une responsabilité primaire de préserver le mérite et l'impartialité au sein de la fonction publique. Au cours des 10 dernières années environ, où une attention et un accent accrus ont été mis sur la responsabilisation, d'autres acteurs, comme la commissaire à l'intégrité du secteur public et la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, sont entrées en scène pour assurer la surveillance d'autres aspects de la fonction publique. Ces organismes sont importants pour assurer l'intégrité de la fonction publique de manière à ce que la population canadienne continue d'avoir confiance en elle.

- **Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique** – La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique surveille l'application de règles concernant les conflits d'intérêts pour la plupart des titulaires nommés par le gouverneur en conseil, y compris les sous-ministres. Les règles régissant les conflits d'intérêts traitent principalement d'une conduite où l'on favorise ses propres intérêts, habituellement financiers, et ne traitent pas de manière précise de l'impartialité de la fonction publique.

- **Commissaire à l'intégrité du secteur public** – La commissaire à l'intégrité du secteur public fournit une aide aux fonctionnaires qui désirent divulguer des actes répréhensibles au sein de la fonction publique (ce qu'on appelle communément la « dénonciation »)⁸². La commissaire accroît la confiance à l'égard des institutions publiques en établissant des procédures efficaces pour la divulgation d'actes répréhensibles et la protection des fonctionnaires qui divulguent de tels actes. Comme il est souligné dans le préambule de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, l'administration publique fédérale est une institution nationale importante et elle est essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne; il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public envers l'intégrité des fonctionnaires.

⁸² Selon la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, en ce qui touche le rôle de la commissaire à l'intégrité du secteur public, le secteur public englobe les ministères et organismes, les sociétés d'État, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres organismes du secteur public du Canada. La *Loi* ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité ou au Centre de la sécurité des télécommunications qui possèdent leurs propres mécanismes pour traiter de dénonciation (voir l'article 2).

- 8.20 Les ministres ont également un rôle de premier plan à jouer en ce qui a trait à la protection de l'impartialité politique. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* énonce explicitement que les « ministres ont la responsabilité de [...] garder la fonction publique impartiale et non partisane et de maintenir sa capacité à fournir des conseils professionnels de façon franche et directe ». Depuis 2002, les premiers ministres ont demandé publiquement aux ministres de respecter le caractère non partisan de la fonction publique en évitant d'associer les fonctionnaires à des travaux qui ne correspondent pas à leur rôle⁸⁰.

- 8.21 Les ministres doivent respecter le rôle impartial des fonctionnaires. Ils ne doivent en aucun cas demander à ces derniers de participer à des activités partisans. Comme il est souligné plus haut, les ministres doivent également s'assurer que leur personnel respecte la tradition en ce qui a trait à l'importance de garder la fonction publique impartiale et non partisane. Le personnel d'un cabinet de ministre n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires et doit éviter d'associer les fonctionnaires à des travaux qui ne correspondent pas à leur rôle⁸¹.

Les députés et sénateurs

- 8.22 Les députés et sénateurs peuvent également veiller à la protection de l'impartialité de la fonction publique. Au moment, par exemple, de faire participer des fonctionnaires à des événements publics, il est important que les députés et sénateurs soient sensibilisés au fait que la présence d'un fonctionnaire avec un parlementaire élu ou non pourrait être perçue comme une activité politique. S'il y a allégation d'activité politique irrégulière, le fonctionnaire pourrait faire l'objet d'une enquête de la CFP. Pour aider à réduire tout risque de porter atteinte à l'impartialité de la fonction publique, les invitations faites aux fonctionnaires, en vue de participer à des événements en compagnie de parlementaires, le sont habituellement par l'entremise de l'administrateur général.

- 8.23 Les parlementaires peuvent également appuyer la protection de l'impartialité de la fonction publique en gardant à l'esprit le rôle des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Bien que le débat se poursuive quant aux façons dont les fonctionnaires, et plus particulièrement les administrateurs généraux, sont responsables au Parlement dans la pratique, il est clair que le rôle des fonctionnaires est d'expliquer les politiques, et non de les défendre. Les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques prises par le gouvernement ou à débattre de questions soulevant des controverses politiques. Le fait d'engager des fonctionnaires dans les débats politiques risquerait de politiser la nature professionnelle et non partisane de la fonction publique.

⁷⁹ *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Ottawa, Agence de la fonction publique du Canada, 2007, p. 6-7.
⁸⁰ Voir les éditions successives du *Guide du ministre* depuis 2002.
⁸¹ Pour plus de renseignements, consulter *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007*. (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/acccountable-guide2007_f.pdf).

La Commission de la fonction publique

- 8.15 Depuis sa création, la CFP est un facteur institutionnel central dans l'élimination du favoritisme politique et la création d'une fonction publique impartiale où il est possible de faire carrière. Depuis un siècle, un des buts principaux de la CFP est de veiller à ce que les nominations au sein de la fonction publique soient fondées sur le mérite et à l'abri de toute ingérence politique. La surveillance des demandes visant les candidatures et les activités politiques des fonctionnaires protège aussi l'impartialité.
- 8.16 La LEFP attribue à la CFP la responsabilité de surveiller l'impartialité de la fonction publique. Pour s'acquitter de ce rôle, la CFP a créé des mécanismes et des cadres stratégiques visant à assurer que les nominations sont à l'abri de toute ingérence politique. Dans les cas où on soupçonne une ingérence politique, la CFP est la seule institution pouvant mener une enquête.
- 8.17 L'approbation des demandes de fonctionnaires désireux de se porter candidats fait partie des responsabilités de la CFP en matière de surveillance. En vertu de la LEFP, les fonctionnaires peuvent se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale, seulement s'ils obtiennent la permission de la CFP. Celle-ci peut accorder une permission seulement si elle est convaincue que la candidature ne portera pas atteinte ou ne semblera pas porter atteinte à la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de façon impartiale. La CFP peut également accorder la permission à la condition que la personne prenne un congé non payé pendant qu'elle cherche à devenir candidate ou avant la période électorale. S'il s'agit d'une élection fédérale, provinciale ou territoriale, le fonctionnaire doit prendre un congé non payé durant la période électorale et quitter son emploi à la fonction publique s'il est élu. S'il s'agit d'une élection municipale, la CFP peut, à sa discrétion, exiger que le fonctionnaire prenne un congé non payé durant la période électorale. Si la personne est élue, la CFP peut exiger qu'elle prenne un congé non payé pendant son mandat ou qu'elle quitte son emploi à la fonction publique.
- 8.18 La CFP a également la responsabilité d'enquêter sur toute allégation d'activités politiques irrégulières portée contre un fonctionnaire ou un administrateur général. Si la CFP conclut que l'allégation est fondée, elle peut destituer le fonctionnaire ou prendre à son égard toute mesure corrective qu'elle juge appropriée. Bien que la LEFP soit en vigueur depuis peu de temps, la CFP a déjà commencé à établir des tendances qui définissent ce qui constitue ou non une conduite acceptable.
- 8.19 De plus, la CFP donne des conseils sur le régime régissant les activités politiques des fonctionnaires. La CFP surveille activement à la fois les activités d'embauche au sein de la fonction publique et les activités politiques des fonctionnaires. Elle accomplit cette surveillance par différents mécanismes, comme la présentation de rapports par les ministères, ainsi que l'analyse de la couverture médiatique et des critiques, pour ne nommer que ceux-là. Elle rend compte tous les ans de ses constatations au Parlement afin que celui-ci et la population canadienne puissent avoir toujours confiance en l'intégrité de la fonction publique.

abordées ci-haut, selon lesquelles le droit constitutionnel des fonctionnaires à la liberté d'expression ne devrait être limité que dans la mesure requise pour leur permettre d'exécuter leurs tâches de manière impartiale.

8.10 Lorsque les fonctionnaires décident de participer ou non à des activités politiques, ils doivent tenir compte d'une variété de facteurs tels que la nature des élections, la nature de leurs fonctions, ainsi que le niveau et la visibilité de leur poste⁷⁷. Les fonctionnaires risquent de faire l'objet d'une allégation d'activité politique irrégulière s'ils n'évaluent pas correctement de quelle manière les autres pourraient percevoir les responsabilités associées à leurs postes.

8.11 La participation de certaines catégories d'employés à des activités politiques, par exemple le personnel du groupe de direction, est plus susceptible de porter atteinte ou de sembler porter atteinte à la capacité d'exercer ses fonctions de façon impartiale, que la participation du personnel de rang moins élevé. Faire valoir l'argument inverse – soit que certaines classifications ou certains groupes d'employés devraient être libres de prendre part à n'importe quelle activité politique – est plus complexe.

8.12 Prenons le cas d'un adjoint administratif au bureau de l'administrateur général. Bien que les titulaires de tels postes contribuent rarement aux décisions stratégiques, on peut présumer qu'ils sont en rapport direct avec le personnel du cabinet du ministre. En raison de ce rapport direct, leur participation à des activités politiques pourrait sembler nuire à l'exécution de leurs tâches administratives, telles que l'organisation de réunions ou la distribution des documents par le truchement du bureau de l'administrateur général. Même si le contrôle de l'adjoint sur de telles tâches peut s'avérer, en fait, limité, ce qui compte c'est la perception qu'on peut avoir de son influence, en raison de son contact quotidien avec le personnel du ministre.

8.13 En administrant les demandes de fonctionnaires désirant poser leur candidature, la CFP a également remarqué que, dans le cas de certains emplois en particulier, la population doit être assurée que les tâches des fonctionnaires sont exécutées de manière impartiale. Parmi les exemples figurent les fonctionnaires qui :

- ont le statut d'agent de la paix⁷⁸;
- évaluent les demandes de subventions et font des recommandations quant à leur octroi;
- travaillent dans le domaine du développement économique;
- traitent de dossiers de nature délicate, tels ceux qui ont trait à l'impôt sur le revenu;
- occupent des postes de réglementation.

8.14 Lorsque les fonctionnaires décident de s'engager dans des activités politiques, ils devraient être conscients de ces facteurs. Un fonctionnaire devrait consulter son administrateur général et peut également demander conseil auprès de la CFP, il doit cependant garder à l'esprit que la décision finale lui revient.

⁷⁷ Il s'agit des mêmes facteurs que la CFP doit prendre en compte, en vertu de la LEFP, lorsqu'elle décide si la candidature d'un fonctionnaire à une élection, ou la tentative d'obtenir une telle candidature, pourrait porter atteinte ou sembler porter atteinte à la capacité de la personne d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale (les paragraphes 114(6) et 115(3)).

⁷⁸ Pour plus de détails, consulter le *Rapport annuel 2006-2007* de la Commission de la fonction publique, p. 24.

Les fonctionnaires

interaction inappropriée venant d'un représentant élu ou du personnel de ce dernier. Dans la mesure du possible, les relations entre la fonction publique et les représentants élus et leur personnel devraient être menées par l'entremise de l'administrateur général. Si ce dernier apprend que les paramètres qui protègent son personnel ne sont pas respectés, il doit faire enquête et prendre toute mesure nécessaire pour protéger l'impartialité de la fonction publique.

8.7

Au début du présent texte, nous avons signalé que l'impartialité faisait partie de la vocation d'un fonctionnaire professionnel. Afin de préserver l'impartialité politique réelle et perçue de la fonction publique, les fonctionnaires doivent servir la Couronne (représentée par le gouvernement en place) de manière loyale et impartiale, quel que soit le parti au pouvoir. (D'emblée, le concept même de la perception de l'impartialité politique de la fonction publique n'est pas tangible et cela contribue à attirer l'attention sur toute sa complexité). Cela signifie que les fonctionnaires, à tous les niveaux, s'acquittent de leurs tâches quotidiennes d'une façon qui sert au mieux la Couronne. Pour certains, l'impartialité signifie la gestion prudente de l'administration. Pour d'autres, cela consiste à fournir des services de manière impartiale à la population canadienne. Pour d'autres encore, l'impartialité suppose un conseil fondé sur un éventail d'aspects et de considérations pouvant englober de l'information que le ministre ou le gouvernement en place ne veut pas entendre. Dans ces situations, les fonctionnaires doivent se rappeler qu'ils ont la responsabilité de fournir de l'information sur les politiques et les programmes gouvernementaux; on n'exige pas d'eux qu'ils débattent les mérites des décisions politiques du gouvernement, et ils ne devraient pas le faire.

8.8

Les fonctionnaires doivent également se rappeler que leur loyauté est à l'égard du gouvernement en place et du ministre et non d'un parti politique. Cela signifie que les partis politiques et les représentants élus autres que le ministre doivent tous être traités de la même manière. À titre d'exemple, les fonctionnaires peuvent fournir des séances d'information factuelles lors de caucus parlementaires, mais ils doivent se rappeler qu'ils ont la responsabilité de veiller à ce que la même information soit fournie à d'autres caucus. Les fonctionnaires ne devraient pas agir de manière partisane lors de ces caucus et ils ne devraient pas répondre à des questions de nature politique. De telles questions doivent être adressées au ministre⁷⁶.

8.9

Les fonctionnaires doivent également remplir leur obligation de veiller au maintien d'une fonction publique impartiale en évitant, sauf dans les circonstances autorisées par la LEFP, de se livrer à des activités politiques qui pourraient porter atteinte à la perception d'impartialité de la fonction publique ou inciter des gens à mettre en doute leur loyauté. Il ne faut pas conclure que les fonctionnaires ne peuvent pas participer à des activités politiques. La LEFP est claire sur ce point. Les fonctionnaires ont le droit de se livrer à des activités politiques dans la mesure où cet engagement ne nuit pas à l'impartialité de la fonction publique ou ne crée pas la perception qu'elle n'est pas impartiale. Cette approche est compatible avec les décisions de la Cour suprême

⁷⁶ Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007. (http://www.pm.gc.ca/gtrf/docs/guidemin_fr.pdf).

- 8.3 L'administrateur général agit à titre de gestionnaire supérieur d'un ministère ou d'un organisme. Bien que le pouvoir de procéder à des nominations soit à l'abri des influences politiques, dans presque tous les autres domaines, un administrateur général « est coincé entre la fonction publique neutre et les ministres ayant un parti pris politique »⁷³. [Traduction] Le rôle de l'administrateur général peut être comparé à celui du Bureau du Conseil privé. Ainsi que le décrit l'ancien greffier du Conseil privé, Gordon Robertson, « le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur les opérations et malgré tout sensible aux enjeux politiques »⁷⁴. L'administrateur général doit servir de manière loyale et impartiale, tout en demeurant sensible aux exigences politiques du gouvernement en place. Les administrateurs généraux doivent également veiller à ce que leur personnel se comporte de la même façon.
- 8.4 Le leadership des administrateurs généraux est essentiel pour protéger l'impartialité de la fonction publique. Grâce à leur leadership, les administrateurs généraux peuvent s'assurer d'appuyer l'impartialité de la fonction publique en intégrant les valeurs et l'éthique de la fonction publique, particulièrement l'impartialité, dans la réalité quotidienne de leur travail et de celui de leur ministère ou organisme. En faisant de l'impartialité une priorité, un administrateur général favorise une fonction publique efficace et efficiente. En veillant à ce que leurs actions reflètent l'importance de l'impartialité, les administrateurs généraux font la promotion de cette valeur à l'échelle de leur organisation. En protégeant le principe d'une fonction publique impartiale, les administrateurs généraux favorisent la confiance à l'égard de la fonction publique.
- 8.5 En vertu de la LEFP, les administrateurs généraux ont des responsabilités précises qui protègent l'impartialité de la fonction publique. En ce qui a trait aux nominations et aux promotions, les administrateurs généraux doivent s'assurer que les activités de dotation dans leurs organisations sont à l'abri de toute ingérence politique. Si un administrateur général soupçonne de l'ingérence politique dans le cadre d'une dotation, il doit le signaler à la CFP. Les administrateurs généraux doivent également conseiller et guider le personnel qui veut se livrer à des activités politiques, et collaborer avec la CFP en vue de permettre aux employés de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités relativement aux activités politiques.
- 8.6 De plus, les administrateurs généraux doivent veiller au respect des limites appropriées qui régissent l'interaction entre les fonctionnaires, d'une part, et les ministres, les députés et leur personnel, d'autre part⁷⁵. Le document intitulé *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'Etat* rappelle aux ministres que leur personnel doit respecter le rôle non partisan des fonctionnaires. Tandis que les ministres ont la responsabilité d'informer leur personnel des limites concernant leur interaction avec la fonction publique, les administrateurs généraux doivent exercer de la vigilance afin de protéger leur propre personnel de toute

⁷³ Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Hans. J. Michelmann et Christine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 71.

⁷⁴ Les responsabilités au Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1993, p. 85.

⁷⁵ *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'Etat 2007*, p. 38. (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf).

- ⁷⁰ Jean Chrétien, *Passion politique*, Montréal, Boreál, 2007, p. 38-39.
- ⁷¹ Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Hans. J. Michelmann et Christine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 74.
- ⁷² Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition*, Scarborough, Thomson-Carswell, 2004, p. 263.

Les administrateurs généraux et les gestionnaires supérieurs

- 8.2 Les administrateurs généraux jouent un rôle important dans la protection de l'impartialité de la fonction publique. Les administrateurs généraux sont nommés par le Cabinet au moyen d'un décret en conseil, sur recommandation du premier ministre. Ils proviennent habituellement des rangs de la fonction publique et leur nomination n'est pas considérée comme des exemples de favoritisme politique. Gardons à l'esprit que, lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonction, contrairement à la pratique en vigueur aux États-Unis, les administrateurs généraux conservent leur poste⁷². Et, afin de protéger encore davantage la perception de l'impartialité des administrateurs généraux, la LEFP leur interdit de prendre part aux activités politiques autres que le vote.
- 8.1 La protection de l'impartialité de la fonction publique est plus complexe que la simple prévention de l'ingérence politique au moment de l'embauche. Bien que la fonction publique serve la Couronne de manière impartiale, bon nombre des politiques et programmes exécutés par les fonctionnaires sont scrutés au moyen de critères de nature partisane. Bref, « la confrontation inhérente au système politique a une incidence sur la fonction publique, même si les fonctionnaires prennent bien soin de garder leurs distances par rapport aux luttes politiques »⁷¹. [Traduction]

8 Protéger l'impartialité de la fonction publique : rôles et responsabilités

- 7.16 Bref, à moins que le Parlement en décide autrement, la reddition de comptes au Parlement et à la population se fait par le truchement d'un ministre. Si l'on tenait les sous-ministres responsables sans tenir compte des pouvoirs du ministre qui fait partie d'un gouvernement démocratiquement élu, le lien avec la population serait brisé.
- 7.17 C'est pourquoi il faut se pencher sur le degré d'indépendance de la fonction publique. Si on lui accorde une trop grande indépendance, on court le risque que des décisions soient prises à l'extérieur du cadre démocratique du Canada. Il pourrait y avoir de la confusion quant aux compétences décisionnelles et des lacunes sur le plan de la reddition de comptes. Comme l'a affirmé un ancien premier ministre :
- Des universitaires et théoriciens ont même recommandé l'érection d'un genre de cloison entre les politiques et les fonctionnaires, comme s'il était souhaitable ou même possible que les deux ne se parlent pas. Ils ne pensent pas que le greffier du Conseil privé devrait être à la fois le conseiller bureaucratique principal du premier ministre et le chef de la fonction publique, par exemple; de plus, ils ne souhaitent pas que les sous-ministres soient responsables auprès de leurs ministres de l'administration du ministère. Concrètement, le résultat serait que le gouvernement élu n'ait rien à gérer⁷⁰.

7.12 Malgré l'évolution continue des idées au sujet de la relation entre la fonction publique et les représentants élus, le système parlementaire canadien demeure fondé sur le modèle de Westminster. Dans le cadre de ce modèle, les ministères, et non les fonctionnaires, doivent rendre des comptes au Parlement et à la population. Dans la plupart des cas, la fonction publique doit rendre compte au Parlement par l'entremise du ministre. Dans la pratique, cela signifie que, avec l'autorisation du ministre, l'administrateur général exerce les pouvoirs du ministre.

7.13 Ainsi, les mesures prises par un sous-ministre ont la même valeur que si elles avaient été prises par le ministre. Cela est confirmé par la doctrine Cartltona⁶⁶, fondée sur une décision judiciaire, qui reconnaissait le fait qu'une mesure prise par un représentant officiel du ministre équivalait légalement à une mesure prise par ce dernier. Cette doctrine est également reconnue dans la *Loi d'interprétation* qui permet aux administrateurs généraux d'agir au nom de leurs ministres (paragraphe 24(2)).

7.14 Bien que certaines personnes soutiennent qu'il n'est pas possible pour un ministre d'avoir une connaissance détaillée de tout ce qui se passe dans son ministère ou son organisme⁶⁷, il est nécessaire que les mesures prises par l'administrateur général soient considérées comme identiques à celles prises par le ministre⁶⁸. Cette garantie établit une chaîne de responsabilisation entre la fonction publique et la population. Pour ce qui concerne les ministères, les organismes et leurs programmes, le Parlement a dévolu les pouvoirs et la reddition de comptes concomitante aux ministres. Pour un tout petit nombre de pouvoirs de nature administrative ou gestionnelle, le Parlement a confié les pouvoirs aux administrateurs généraux. (Les pouvoirs se rapportant à l'apprentissage, à la formation, au perfectionnement et aux mesures disciplinaires confiés aux administrateurs généraux en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont des exemples de ces pouvoirs.)

7.15 Il y a un autre exemple de situation où la reddition de comptes au Parlement ne relève pas du ministre. Dans certains cas, comme la CFP, le Bureau du vérificateur général du Canada et le Tribunal de la dotation de la fonction publique par exemple, la relation redditionnelle se fait directement avec le Parlement. La LEFP, en combinant ces deux idées, fournit un exemple de pouvoirs impartis à un organisme. Le Parlement permet à la CFP de déléguer des pouvoirs aux administrateurs généraux tout en établissant explicitement que ces derniers doivent rendre compte de leur exercice des pouvoirs à la CFP qui, à son tour, en rend compte au Parlement⁶⁹.

⁶⁶ *Cartltona c. Commissioners of Works*, 1943, 2 All ER 560.

⁶⁷ À ce propos, voir Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004, p. 31-32.

⁶⁸ En mai 1909, le chef de l'opposition de l'époque, Robert Borden, faisait valoir que « Un ministre de la Couronne est responsable, en vertu du système de la Grande-Bretagne, des moindres détails de l'administration de son ministère, il en est responsable politiquement, mais il n'en connaît absolument rien. » [Traduction] R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 4^e éd., revue par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1963, p. 190-191.

⁶⁹ Voir le préambule de la LEFP qui indique que « ceux qui sont investis du pouvoir délégué de dotation doivent l'exercer dans un cadre exigeant qu'ils en rendent compte à la Commission, laquelle, à son tour en rend compte au Parlement ».

À quel point la fonction publique doit-elle être indépendante?

poursuivi en 2007, lorsque le Comité permanent des comptes publics a établi un protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité. Le rapport du Comité, que la Chambre a adopté le 15 mai 2007, reconnaît que l'obligation des administrateurs de rendre des comptes existe dans le contexte de la responsabilité ministérielle, mais ajoute que « l'obligation des administrateurs des comptes de rendre compte devant le Comité découle des pouvoirs législatifs et délégués qu'ils détiennent de plein droit »⁶³. Le gouvernement a publié ses propres lignes directrices à l'intention des administrateurs des comptes qui doivent comparaitre devant les comités parlementaires⁶⁴.

7.9 L'histoire de l'administration publique au Canada est marquée de plusieurs exemples de dépolitisation de différentes décisions (par exemple au moyen de la délégation). Souvent, on a eu recours à la délégation par souci d'efficacité. À titre d'exemple, en 1912, sir George Murray a recommandé que l'on assigne aux administrateurs généraux la responsabilité entière de l'administration de leurs ministères, afin que les ministres puissent se consacrer à l'examen des politiques⁶⁵.

7.10 À d'autres moments, le motif était précisément de mettre une décision à l'abri des considérations politiques. Par exemple, la *Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise* (article 4) et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (article 7) assignent des attributions précises directement à des sous-ministres. D'une manière plus générale, en 1908, la loi relative à l'emploi dans la fonction publique mettait les nominations à l'abri des considérations politiques.

7.11 Dans cette optique, il est possible d'argumenter en faveur d'une certaine indépendance de la fonction publique dans la mesure où cela contribue à protéger et à maintenir le caractère impartial de celle-ci. Cependant, il faut que le fondement démocratique du système de gouvernement parlementaire canadien soit la priorité principale.

⁶³ Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*, Treizième Rapport, 27 mars 2007, p. 8. <http://cmtc.parl.gc.ca/cmtc/CommitteePublication.aspx?COM=1046&Lang=1&SourceId=214260>.

⁶⁴ Bureau du Conseil privé, *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, Ottawa, 2007, http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publication&doc=guidemin/ao-adc/2007/account-guidedontrol2007_f.htm. Pour en savoir davantage à ce sujet et sur les différentes interprétations des responsabilités des agents comptables, voir l'article de James Ross Hurley, « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous ministres dans le gouvernement du Canada », et l'article de C.E.S. Franks, « Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada », dans Commission d'enquête sur le programme de commandes et les activités publicitaires, dans

Rétablir l'imputabilité, Études, vol. 3, Ottawa, 2006, p. 115-231.

⁶⁵ Sir George Murray, *Rapport sur l'organisation du service public du Canada*, Ottawa, 1910, p. 10.

Le modèle d'administrateur des comptes : reconnaissance de l'autonomie?

La reconnaissance des administrateurs généraux en tant qu'administrateurs des comptes peut être une façon de conserver un certain degré d'indépendance entre la fonction publique et les représentants élus. En tant qu'administrateurs des comptes, les administrateurs généraux doivent répondre aux questions des comités parlementaires compétents au sujet de leurs responsabilités concernant certains aspects précis de l'administration.

La *Loi fédérale sur la responsabilité* a établi le rôle que l'administrateur général est appelé à jouer comme administrateur des comptes⁵⁸. Aux yeux de certains observateurs, ce rôle semblait distinct de l'obligation de rendre des comptes politiques du ministre; en outre, la *Loi* rendait les administrateurs généraux personnellement responsables de la gestion de leurs ministères ou organismes⁵⁹. Cette interprétation allait dans le sens des recommandations du Comité permanent des comptes publics. À la suite de l'enquête du Comité sur le programme des commandes, le Comité a recommandé l'adoption d'un système semblable à celui du Royaume-Uni, où les administrateurs généraux sont tenus personnellement responsables de tous les pouvoirs délégués ou exercés directement⁶⁰.

Malgré cette recommandation, le premier ministre Harper a expliqué que ce n'était pas de cette façon que l'on devait interpréter le rôle de l'administrateur des comptes. En réponse aux préoccupations soulevées à ce sujet, M. Harper a affirmé que ces responsabilités s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité ministérielle et de reddition de compte au Parlement, qui demeurera inchangé. Il a aussi précisé que, même si les administrateurs des comptes sont redevables devant le comité parlementaire, ils ne sont pas comptables au Parlement, et que seuls les ministres sont tenus de rendre compte au Parlement⁶¹. Selon le Bureau du Conseil privé, un sous-ministre ne peut remplir une obligation sans tenir compte de la responsabilité du ministre⁶². Le débat s'est

⁵⁸ Le paragraphe 16.4 (2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule aussi que les administrateurs des comptes doivent faire rapport concernant :

(a) les mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;

(b) les mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;

(c) la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des comptes publics;

(d) l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont confiées sous le régime d'une loi fédérale.

⁵⁹ Voir, par exemple, l'article de Kathryn May, « MPs grid for epic power struggle », *Ottawa Citizen*, le 26 mars 2007, A1, et le témoignage de Ned Franks devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes le 21 mars 2007.

⁶⁰ Voir : Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, Dixième Rapport, 1^{re} session, 38^e Parlement, mai 2005 et Examen de la réponse du gouvernement au dixième rapport de la 1^{re} session du 38^e Parlement, Quatrième Rapport, 1^{re} session, 39^e Parlement.

⁶¹ Voir la « Lettre au Premier ministre » du 3 mars 2006, et la Réponse du Premier ministre du 14 décembre 2006, sous la rubrique *Réponse du Premier ministre à la lettre que lui ont fait parvenir d'éminents Canadiens au sujet des recommandations du juge Gomery* <http://www.pm.gc.ca/tra/media.asp?id=1473>.

⁶² Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993, chapitre 6.

Paul Thomas souligne que la fonction publique doit être suffisamment indépendante pour être non partisane, donner des conseils objectifs et administrer les programmes de manière impartiale. Parallèlement, la fonction publique doit être à l'écoute du gouvernement de l'époque. Parmi ses tâches et responsabilités, la fonction publique doit soutenir le gouvernement en place. Les fonctionnaires doivent être suffisamment indépendants pour reconnaître que l'on exerce sur eux des pressions afin de les inciter à agir à tort d'une façon partisane. Même si la mise en œuvre d'une décision prise par le ministre risque de servir les intérêts du parti au pouvoir, les fonctionnaires sont tenus, sur le plan juridique, de la mettre en œuvre. Ils ne doivent toutefois pas accéder à une demande du gouvernement si celle-ci enfreint la loi ou va à l'encontre des valeurs de la fonction publique. Comme l'explique Paul Thomas, « la seule et exclusive loyauté n'est pas envers le politicien qu'il sert. Oui, les fonctionnaires doivent être loyaux jusqu'à un certain point, mais ils doivent être suffisamment indépendants pour veiller au respect des valeurs de la fonction publique⁵⁵ ». [Traduction] Fondamentalement, la question est de savoir quel est le degré d'harmonisation requis pour gérer l'interface entre le niveau politique et la fonction publique, laquelle doit demeurer non partisane.

L'indépendance : déjà?

Lorne Sossin soutient qu'« il reste à déterminer si l'indépendance bureaucratique est nécessaire, réaliste et compatible avec nos systèmes constitutionnels et démocratiques » [Traduction], mais il ajoute que les « éléments de base » pour l'indépendance sont déjà en place⁵⁶. Donald Savoie pousse cet argument un peu plus loin et énonce que la fonction publique canadienne a une personnalité constitutionnelle distincte de celle du gouvernement de l'époque. Pour appuyer cette position, il signale les obligations d'origine législative dont doivent s'acquitter les fonctionnaires. Il met en avant les pouvoirs qui leur sont confiés dans la *Loi d'interprétation*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les langues officielles* et d'autres lois ministérielles. Selon Donald Savoie, les tâches imposées par la loi montrent bien que les sous-ministres sont responsables, entre autres, des systèmes de gestion financière de la fonction publique et de la régularité dans le domaine financier ainsi que de l'efficacité et de l'efficacité de la fonction publique. Il soutient que ces fonctions renforcent l'argument selon lequel les fonctionnaires « ont une responsabilité directe comme fonctionnaires de l'État et non simplement comme employés du gouvernement de l'époque »⁵⁷. [Traduction]

⁵⁵ R. Cynthia Munster, "Federal government should totally revamp how its human resources are managed", *The Hill Times*, 3 mars 2008, p. 30.
⁵⁶ Lorne Sossin, "Speaking Truth to Power? The search of bureaucratic independence in Canada", *University of Toronto Law Journal*, 2005, p. 6.
⁵⁷ Donald Savoie, "The Canadian Public Service has a Personality" dans *Canadian Public Administration*, vol. 9, 2006, p. 273.

7 Identité constitutionnelle de la fonction publique?

Le terme indépendance est un terme « chargé »

7.1 En écrivant sur les questions touchant à l'indépendance et à l'administration publique en 1922, R. Macgregor Dawson a analysé l'indépendance des diverses facettes de l'administration publique fédérale, notamment celle des fonctionnaires. Il s'est penché sur l'indépendance bureaucratique pour souligner l'importance de faire reposer les nominations sur le mérite et pour faire ressortir la nécessité de la permanence de l'emploi pour l'édification d'une fonction publique indépendante et impartiale. En préconisant l'indépendance, Dawson soutenait que la fonction publique devait être indépendante pour se protéger contre la corruption politique et inspirer confiance⁵².

7.2 Selon M. Dawson, afin de protéger la fonction publique contre la corruption politique, il fallait que les mécanismes de nomination soient suffisamment indépendants du milieu politique pour que les fonctionnaires soient nommés en fonction de leurs qualifications, et non de leurs allégeances politiques. M. Dawson estimait qu'une telle façon de faire permettrait d'améliorer le caractère de la fonction publique. Il a indiqué que l'abolition du favoritisme a permis d'instaurer « une certaine probabilité, voire une assurance, qui n'existait pas auparavant, que le fonctionnaire sera impartial et qu'il assumera ses fonctions consciencieusement, peu importe le gouvernement en place. On peut s'attendre à ce que le fonctionnaire refuse d'accéder à une suggestion de ses supérieurs politiques voulant qu'il abuse de son poste officiel à des fins malhonnêtes ou pour tromper le public au moyen de rapports falsifiés ». [Traduction] Comme le fonctionnaire était choisi de façon indépendante, l'allégeance allait à l'État⁵³.

7.3 Bien que le mérite régisse les nominations de tous les fonctionnaires et que l'emploi soit sûr en grande partie,⁵⁴ la discussion actuelle sur l'indépendance de la fonction publique diffère de celle qu'avait engagée Dawson dans les années 1920. En effet, la discussion actuelle porte davantage sur le lien entre la fonction publique et les représentants élus plutôt que sur le besoin de nominations fondées sur le mérite – même si le mérite est encore un principe important – et la permanence de l'emploi. Les paramètres entourant la discussion sur l'indépendance ont peut-être changé, mais la discussion se poursuit. Aujourd'hui, on parle principalement de l'indépendance de la fonction publique à l'égard des représentants élus lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. Plusieurs questions dans le cadre de cette discussion, notamment sur les conséquences en matière de reddition de comptes, sont demeurées sans réponse.

⁵² R. Macgregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, Toronto, S.B. Gundy, 1922, p. 104-105.
⁵³ *Ibid.*, p. 89.

⁵⁴ Bien que la durée d'emploi des fonctionnaires soit protégée, un certain nombre de personnes occupent toutefois un poste temporaire. L'emploi temporaire a toujours fait partie de la fonction publique et cette façon de faire constitue une option très utile en matière de dotation, car elle permet de répondre rapidement aux besoins à court terme en ressources humaines. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de faire reposer sur le mérite, l'embauche d'une personne pour une période temporaire, car celle-ci n'est pas considérée comme faisant partie de l'effectif de la fonction publique et ne peut travailler plus de 90 jours dans un ministère au cours d'une année civile. Pour en savoir davantage sur l'embauche d'employés occasionnels et temporaires dans la fonction publique, consultez le Rapport annuel 2006-2007 de la CFP et l'étude statistique de la CFP : *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?* <http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications/f.htm>.

- 6.15 En 2007, au cours d'une vérification des mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique fédérale et les cabinets de ministres, la CFP s'est penchée sur le risque lié à l'impartialité de la fonction publique lorsque les fonctionnaires quittent la fonction publique pour occuper des postes politiques. La vérification a permis de relever des irrégularités liées aux mouvements de fonctionnaires entre les cabinets de ministres et la fonction publique. Bien que cela ne concerne qu'un groupe relativement restreint de fonctionnaires, ce type de mouvement inapproprié a créé une apparence de partialité politique et contrevient à la valeur d'impartialité de la fonction publique.
- 6.16 Dans le cadre de sa vérification, la CFP a recommandé l'élaboration d'une politique sur les mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique et les cabinets de ministres afin de garantir que ces mouvements respectent le principe d'impartialité et qu'ils soient surveillés. La CFP continue de croire que ce genre de politique est nécessaire au maintien de l'impartialité de la fonction publique.

Autres types d'impartialité et opposition à un candidat ou à un parti

- 6.17 Selon le modèle de neutralité politique, les fonctionnaires doivent s'abstenir de participer à des activités politiques partisans. Cependant, le modèle traite peu de la participation des fonctionnaires à des activités politiques « non partisans ». Par exemple, quelle attention devrait-on accorder aux fonctionnaires qui participent à des activités exercées pour soutenir des organisations ou pour s'opposer à ces organisations qui cherchent à influencer les politiques gouvernementales, telles que les groupes environnementaux ou bien des organisations attentives au niveau d'impôts payés au Canada?
- 6.18 Dans le même ordre d'idées, la LEFP ne traite pas de la mesure dans laquelle les fonctionnaires peuvent s'opposer à un candidat ou à un parti politique. Par exemple, si un fonctionnaire est membre d'un organisme communautaire qui s'oppose à un parti politique en raison de la position du parti à l'égard d'un dossier en particulier, dans quelle mesure ce fonctionnaire peut-il exprimer son opposition? Un fonctionnaire peut-il parler au nom d'une organisation qui défend le registre des armes à feu, par exemple, parce que celle-ci estime que le registre aide à prévenir la violence contre les femmes? Est-ce que cela est considéré comme une activité qui s'oppose à un candidat ou à un parti qui demande l'élimination de l'obligation d'enregistrer les armes à feu? Ce sont des questions auxquelles la fonction publique du XXI^e siècle devra répondre.

6.10 Une autre question liée à l'impartialité de la fonction publique a trait au mouvement de personnes entre la fonction publique et les cabinets ministériels.

6.11 Au cours du XX^e siècle, les connaissances et l'expérience acquises par les personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre ont été reconnues par l'instauration d'une nomination prioritaire. Ainsi, les personnes qui avaient travaillé pendant une certaine période bénéficiaient d'un droit de nomination sans concours à des postes de la fonction publique pour lesquels elles étaient qualifiées. Le fait d'étendre ce droit de priorité au personnel des cabinets ministériels a mis en évidence la valeur de l'expérience acquise dans ce type d'environnement. Les membres du personnel des cabinets de ministres sont nombreux à être entrés ultérieurement au service de la fonction publique, où ils ont pu transmettre leurs connaissances et leur expertise⁵⁰.

6.12 S'il est possible d'aller d'un cabinet de ministre à la fonction publique, il est aussi possible pour les fonctionnaires de passer de la fonction publique à un cabinet de ministre. La fonction publique permet depuis longtemps aux fonctionnaires de travailler dans un cabinet de ministre. La *Loi sur le service civil* de 1882 permettait que des membres de la fonction publique soient nommés pour travailler avec un ou une ministre⁵¹. Cela permet à une personne d'acquérir une précieuse connaissance des enjeux auxquels est confronté le gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. À leur retour dans la fonction publique, les personnes peuvent ainsi appliquer les connaissances spécialisées qu'elles ont acquises au travail effectué dans la fonction publique.

6.13 Afin de permettre aux fonctionnaires de passer de la fonction publique à un cabinet de ministre, la politique du Conseil du Trésor permet aux fonctionnaires de prendre un congé non payé pour faire partie du personnel d'un cabinet de ministre ou d'un député. Un fonctionnaire peut ainsi occuper un poste politique dans un milieu partisan puis revenir à ses fonctions de fonctionnaire impartial.

6.14 Jusqu'en décembre 2006, les personnes ayant accumulé trois années de service pouvaient passer d'un cabinet ministériel à la fonction publique grâce à un droit prioritaire. Ce droit a été retiré par la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui est entrée en vigueur le 12 décembre 2006. Actuellement, les personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre pendant trois ans peuvent postuler des emplois annoncés à l'interne dans la fonction publique pendant un an après leur départ du cabinet de ministre. L'occasion de postuler un emploi à l'interne dans la fonction publique n'est pas donnée à toute la population canadienne. Cependant, les possibilités offertes aux personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre ont été sérieusement restreintes.

⁵⁰ Pour en savoir davantage sur le personnel ministériel, consulter Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », dans *Commission d'enquête sur le programme de commandes et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité : le Parlement, les ministres et les sous-ministres*. Études, vol. 1, Ottawa, 2006.

⁵¹ Voir l'article 46 de la *Loi sur le service civil* de 1882.

- des enquêteurs partout au pays cherchent à prévenir tout acte de fraude lorsque des fonds sont accordés aux Canadiens et Canadiennes par l'entremise des programmes d'assurance emploi et de la sécurité du revenu;

- des spécialistes de l'environnement travaillent pour protéger la santé des Canadiens et Canadiennes ainsi que leur environnement;

- des ouvriers qualifiés et des techniciens construisent des parcs et des immeubles et en assurent l'entretien;

- des bibliothécaires et des archivistes protègent et assurent l'accès à la culture, au patrimoine et à l'histoire du Canada;

- des infirmiers de santé communautaire travaillent dans des collectivités isolées pour dispenser des soins de première ligne qui ne seraient autrement pas disponibles.

6.6 Un grand nombre de fonctionnaires travaillent aussi pour des commissions et des conseils ou des organismes indépendants qui soutiennent le Parlement, et ne sont par conséquent pas sujets à la direction d'un ministre.

6.7 Quelles que soient leurs responsabilités quotidiennes et leurs fonctions principales, tous les fonctionnaires doivent veiller à ce que les décisions stratégiques et opérationnelles ne soient pas déterminées par des considérations politiques.

Nominations du gouverneur en conseil

6.8 Même si le modèle de neutralité politique souligne avec justesse le lien entre les nominations fondées sur le mérite et la nature impartiale de la fonction publique, il met l'accent sur les membres de la fonction publique professionnelle (quelque 180 000 fonctionnaires) nommés en vertu de la LEFP. Par ailleurs, le gouverneur en conseil (GC) fait environ 500 nominations à temps plein et 1 900 nominations à temps partiel⁴⁸. Les postes visés par ces nominations sont ceux de chefs de sociétés d'Etat et ceux de membres de plusieurs conseils, organismes consultatifs et commissions.

6.9 Une étude du Forum des politiques publiques, publiée en 2004, concluait que certaines personnes avaient l'impression que les nominations du GC reposaient sur des considérations politiques plutôt que sur les compétences et les aptitudes du candidat. Plus particulièrement, le rapport soutenait que l'impression selon laquelle les nominations étaient empreintes de favoritisme affaiblissait la légitimité du secteur public⁴⁹.

⁴⁸ Les nominations du GC sont faites par le gouverneur général sur recommandation du Conseil privé de la Reine pour le Canada (Cabinet). Outre les nominations susmentionnées, le GC nomme aussi les administrateurs généraux, y compris les sous ministres. Bien que ces nominations soient effectuées sur recommandation du premier ministre, la vaste majorité des personnes visées proviennent généralement de la fonction publique professionnelle, au sein de laquelle elles avaient été nommées en vertu de la LEFP, au moment de leur entrée en fonction.

⁴⁹ Forum des politiques publiques, *Governor-in-council Appointments: Best practices and Recommendations for Reform*, Ottawa, février 2004, p. 9. http://www.pforum.ca/common/assets/publications/en/gov_appt_reform.pdf.

■ Un autre exemple de la divergence entre le modèle et la tendance actuelle observée dans l'administration publique réside dans le principe d'une fonction publique anonyme. Selon ce principe, les fonctionnaires agissent au nom du ministre et c'est ce dernier qui s'attribue le mérite d'une politique lorsque les choses vont bien ou en accepte la responsabilité lorsque les choses vont mal⁴². Cette façon de faire appuie la responsabilité ministérielle en permettant aux ministres de garder le contrôle démocratique sur les décisions⁴³. Malgré cela, plusieurs facteurs ont donné lieu à une visibilité accrue des fonctionnaires. À titre d'exemple, une plus grande surveillance parlementaire de la fonction publique au moyen du processus budgétaire et de vérifications plus vastes a réduit l'anonymat des fonctionnaires⁴⁴. Le régime d'accès à l'information est également important parce qu'il permet d'avoir accès aux documents des ministères et organismes qui, auparavant, étaient inaccessibles au public. Cela permet ainsi de retracer les processus décisionnels et les actes administratifs des fonctionnaires. Le courrier électronique a aussi une incidence sur le concept d'anonymat de la fonction publique. Comme l'a demandé un observateur : « Les fonctionnaires (de carrière) peuvent-ils être d'une façon ou d'une autre anonymes et sans visage lorsque l'adresse électronique de chacun d'eux figure sur la page d'accueil Internet du ministère »⁴⁵? [Traduction] Peu importe dans quelle mesure la visibilité des fonctionnaires s'est accrue, plus les fonctionnaires sont visibles, plus ils sont vulnérables aux attaques partisans. Si les fonctionnaires sont attaqués publiquement par un parti et louangés par un autre, cela pourrait nuire à l'impartialité de la fonction publique⁴⁶. Ce genre de situation est encore plus complexe lorsque l'on tient compte des pouvoirs et des responsabilités que la loi confère aux administrateurs généraux⁴⁷.

Autres éléments à considérer

Complexité de la fonction publique

6.5

Certes, le modèle examiné précédemment donne un aperçu de certains des grands éléments d'une fonction publique impartiale, mais il faut tenir compte d'autres aspects complexes de la fonction publique. Par exemple, la fonction publique n'est pas un système monolithique. Si l'un des rôles principaux d'un grand nombre de fonctionnaires est de donner des conseils et d'exécuter des décisions stratégiques, il n'empêche que cette responsabilité n'incombe pas à tous les fonctionnaires. Par exemple :

- ⁴² Pour en savoir davantage, veuillez consulter : Bureau du Conseil privé, *Responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993, chapitre 6; Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition*, Scarborough, Thomson-Carswell, 2004, p. 263.
- ⁴³ Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel*, éliminer les mythes et explorer le changement, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004, p. 47.
- ⁴⁴ Paul Thomas, "Parliament and the Public Service" dans *The Handbook of Canadian Public Administration*, éd. Christopher Dunn, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 346-347.
- ⁴⁵ Citation tirée de Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 43.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 213.
- ⁴⁷ Parmi les responsabilités, mentionnons les pouvoirs conférés en vertu de la LEFP ou de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Cette liste illustre la théorie – la situation idéale – d'une fonction publique impartiale sur le plan politique et fournit un cadre pour évaluer l'impartialité de la fonction publique. Comme l'a toutefois reconnu Kernaghan, la théorie et la pratique divergent souvent. En réalité, le modèle de neutralité politique a été rarement mis en pratique à l'état « pur ». Bien que certains préceptes du modèle, comme les nominations et les promotions fondées sur le mérite, demeurent plus ou moins un élément de la fonction publique du Canada, selon Kernaghan, « certaines des conditions requises n'ont jamais été remplies [...] et d'autres ont été modifiées pour soutenir le rythme de la réalité politique, sociale et technologique » [Traduction]

■ Prenons, par exemple, la séparation du politique et des politiques. En théorie, les ministres prennent des décisions stratégiques et les fonctionnaires les mettent en application. Cette notion d'une séparation aussi claire est extrêmement et vise à mettre en évidence les rôles et responsabilités des ministres et des fonctionnaires. En réalité, l'administration est plus complexe que cela. Les idées en matière de politiques et de programmes proviennent de diverses sources, notamment, du public, du Parlement et de la législation. Les fonctionnaires donnent des conseils et des recommandations dont s'inspire le ministre pour prendre ses décisions. En formulant les recommandations, les fonctionnaires tiennent compte de divers facteurs, notamment, les sensibilités politiques. La prise en compte des sensibilités politiques est l'une des responsabilités professionnelles et démocratiques des fonctionnaires et ne doit pas être perçue comme un acte politique. Même si les ministres, au bout du compte, prennent les décisions que les fonctionnaires mettent en application, la politique et les politiques ne sont pas et n'ont peut-être jamais été distinctes de l'administration. Une fonction publique impartiale veille à ce que les politiques soient mises en œuvre, quelles que soient les opinions politiques des fonctionnaires⁴¹.

■ Le modèle de neutralité politique soutient également que la fonction publique doit être loyale envers le gouvernement de l'époque et être à l'écoute de celui-ci. Comme il a été mentionné précédemment, la question relative à l'aptitude à répondre aux besoins et à la loyauté est complexe. La fonction publique doit s'assurer de donner aux ministres des conseils impartiaux et francs, tout en mettant en application les décisions de leur ministre ainsi que celles du gouvernement de l'époque, même si elles contredisent les conseils d'orientation stratégique que les fonctionnaires peuvent avoir donnés.

■ Dans d'autres cas, la pratique et le modèle idéal divergent considérablement. Selon le modèle, les fonctionnaires doivent s'abstenir de prendre part à des activités politiques partisans. Les tribunaux ont cependant précisé que les dispositions interdisant à tous les fonctionnaires de participer au processus démocratique allaient à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par conséquent, la LEFP permet aux fonctionnaires de participer à des activités politiques. Malgré cela, l'esprit du modèle demeure intact. Les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. En vue de préserver l'impartialité, le Parlement a chargé la CFP de veiller à ce que la reconnaissance de ces droits ne nuise pas à l'impartialité de la fonction publique.

⁴¹ Voir, par exemple, Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, éd. Hans. J. Michelmann et Christine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 68.

6 À quoi ressemble une fonction publique non partisane?

- 6.1 Jusqu'à présent, ce document a illustré le fait que deux éléments jettent les bases d'une fonction publique impartiale. Premièrement, la fonction publique doit avoir un système de dotation exempt de toute influence politique dans lequel le recrutement, l'embauche, les promotions et les cessations d'emploi reposent sur le mérite (ou, dans ce dernier cas sur l'absence de mérite). Deuxièmement, les fonctionnaires doivent accomplir leurs fonctions d'une manière impartiale ou doivent être perçus comme tel. Une fonction publique impartiale ne peut être maintenue que si le système de dotation est protégé de toute influence politique, que le système du mérite a été fermement implanté et que l'engagement professionnel envers l'impartialité est généralisé³⁹.
- 6.2 En raison de la complexité de l'administration publique au sein de laquelle les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions, les éléments constitutifs d'une fonction publique impartiale ne peuvent se réduire qu'à deux caractéristiques. Bien qu'ils constituent les fondements d'une fonction publique impartiale, le mérite et l'impartialité n'existent pas et ne peuvent pas exister en vase clos. Plusieurs autres principes reposent sur ces fondements et contribuent à la nature impartiale de la fonction publique.

Un modèle de neutralité politique

- 6.3 En 1976, Kenneth Kernaghan a défini comme suit un modèle de neutralité politique dans un système de gouvernement parlementaire :
- La politique et les politiques sont distinctes de l'administration; ainsi, les politiciens prennent des décisions stratégiques et les fonctionnaires les exécutent.
 - Les fonctionnaires sont nommés et promus en fonction de leur mérite plutôt qu'en fonction de l'affiliation politique ou de contributions à un parti.
 - Les fonctionnaires ne participent pas à des activités politiques partisans.
 - Les fonctionnaires n'expriment pas publiquement leurs opinions personnelles sur les politiques ou l'administration du gouvernement.
 - Les fonctionnaires donnent des conseils francs et objectifs à leurs maîtres politiques en privé et à titre confidentiel; en retour, l'exécutif politique protège l'anonymat des fonctionnaires en assumant publiquement la responsabilité des décisions des ministères.
 - Les fonctionnaires exécutent loyalement les décisions stratégiques, indépendamment de la philosophie et des programmes du parti au pouvoir et de leurs opinions personnelles⁴⁰.

³⁹ James B. Christoph, « Political Rights and Administrative Impartiality in the British Civil Service », dans *Canadian Public Administration*, éd. J.E. Hodgetts et D.C. Corbett, Toronto, Macmillan, 1960, p. 421.

⁴⁰ Kenneth Kernaghan, « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, n° 3, 1976, p. 433. La description du modèle de neutralité politique de M. Kernaghan a été reprise dans d'innombrables documents (voir, par exemple, *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, Commission de la réforme du droit de l'Ontario, 1986, p. 13, et le document *The Future Role of a Professional Non-Partisan Public Service in Ontario*, congu pour le Panel on the Role of Government in Ontario, juin 2003, p. 11). Son modèle de neutralité politique a été accueilli par les tribunaux à titre de témoignage d'experts. Voir Lorne Sossin, « Speaking Truth to Power? The search of bureaucratic independence in Canada » *University of Toronto Law Journal*, 2005, p. 7, note n° 12.

Loyauté : une obligation paradoxale

- 5.15 Les principes d'impartialité et de loyauté sont des outils importants en matière de protection du processus démocratique. Les fonctionnaires doivent répondre aux besoins et aux directives de leurs maîtres politiques qui ont été élus démocratiquement. En apparence, cependant, l'obligation de loyauté peut sembler contredire l'obligation qu'a un fonctionnaire d'agir de façon impartiale. Les fonctionnaires sont censés être loyaux, de façon impartiale, envers un organisme employant des représentants élus. Les tribunaux ont précisé qu'un fonctionnaire doit être loyal envers le gouvernement du Canada et non envers le parti au pouvoir. Qu'est-ce que cela signifie exactement?³⁶

- 5.16 Au Canada, le pouvoir exécutif « émane de la Couronne »³⁷. [Traduction] L'article 9 de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue à la Reine « le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada ». Les articles 11 et 12 et les conventions du gouvernement au Canada prévoient les pouvoirs, attributions et fonctions qui doivent être exercés par le gouverneur général sur recommandation des ministres (selon le texte de la *Loi*, les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada)³⁸.

- 5.17 En pratique, le gouverneur général doit suivre les conseils qui lui sont donnés légalement et officiellement par les ministres, et les fonctionnaires sont tenus de mettre en application les décisions prises légalement et de respecter les pouvoirs officiels des ministres. Ils ne sont pas tenus, cependant, d'appuyer les objectifs politiques extérieurs à ce cadre. En fait, s'ils le font, ils risquent de faire l'objet d'allégations d'activités politiques irrégulières.

- 5.18 Les fonctionnaires doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada qui est en fait la Couronne conseillée par le ministère responsable au pouvoir. Les acteurs politiques jouent le rôle de l'entité constitutionnelle du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui conseille la Couronne tant que le suffrage de l'électorat et la confiance de la Chambre des communes le permettent. Le gouvernement du Canada survit aux administrations formées ou maintenues à la suite des élections au Canada. Il y a essentiellement une différence entre le « Gouvernement du Canada », figurant en majuscules sur les sites Web et les en-têtes de lettre, et le gouvernement élu, soit le parti au pouvoir. Dans le premier cas, il s'agit d'une entité juridique et constitutionnelle et dans l'autre, d'une entité politique. Ce qui est paradoxal, c'est que les fonctionnaires doivent être impartiaux tout en demeurant loyaux envers une entité juridique dont les pouvoirs sont exercés par une entité politique.

³⁷ David E. Smith, *The Invisible Crown: The First principle of Canada Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 86.

³⁸ Pour en savoir plus sur le Cabinet et le Conseil privé, consultez l'ouvrage de Peter Hogg : *Constitutional Law of Canada: Student Edition, 2004*, Toronto, Thomson Canada, 2004, p. 261.

pas précise la façon de les mettre en pratique. Dans l'arrêt *Haydon*, le tribunal a statué que ces exceptions visent à faire en sorte que « l'obligation de loyauté porte le moins possible atteinte à la liberté d'expression, afin d'atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et efficace »³⁵.

5.12 Lorsqu'il s'agit de fournir des conseils ou des recommandations, la capacité à répondre aux besoins suppose notamment qu'il faut être attentif au programme politique du gouvernement. Toutefois, cela ne signifie pas que les fonctionnaires doivent tenir compte uniquement de la perspective gouvernementale. Bien qu'il soit essentiel que la fonction publique connaisse l'orientation politique du gouvernement, les fonctionnaires doivent donner des conseils objectifs, y compris ceux que le ministre peut ne pas vouloir entendre. Des conseils crédibles, francs et honnêtes « doivent être tempérés par une capacité à répondre de façon appropriée aux orientations établies par le gouvernement élu » [Traduction], étant donné que c'est le gouvernement et non la fonction publique qui devra faire face à l'électorat³⁴.

5.13 Bien que les fonctionnaires doivent être sensibilisés aux considérations partisans, ils ne sont pas tenus d'appuyer ou de débattre activement les décisions en matière de politiques. S'ils doivent justifier une politique, les fonctionnaires n'ont pas à intervenir en faveur ou contre une politique en particulier. Leur rôle consiste à fournir des renseignements sur les politiques alors que celui des ministres consiste à défendre ces politiques devant le Parlement et à assumer la responsabilité de régler les questions de nature partisane³⁵.

5.14 Les fonctionnaires risquent de « répondre au-delà » (politisation) si, en voulant mettre en

application une décision d'un ministre (ou en voulant obstruer), ils excèdent leurs attributions légales, s'ils manquent à leur devoir d'agir de façon juste et objective, ou s'ils entraînent les conventions politiques. La question de l'équilibre à atteindre entre la loyauté et la capacité de répondre aux besoins fait l'objet d'un débat au Canada et à l'étranger³⁶. Plus particulièrement, on y aborde des questions concernant la gestion appropriée de la relation entre les représentants élus et la fonction publique, et l'on s'interroge sur les incidences qu'aurait, sur la fonction publique, le fait de ne pas maintenir un tel équilibre.

³² Decision *Haydon c. Canada*.

³⁴ Peter Shergold, Secrétaire du ministère du premier ministre et du Cabinet, *What Really Happens in the Australian Public Service : An Alternative View in The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 369.

³⁵ Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm#TOC2_6.

³⁶ Voir, par exemple, Paul Thomas, "Political-Administrative Interface in Canada's Public Sector" dans *Optimum Online: Journal of Public Sector Management*, vol. 38, n° 2, mai 2008.

5.8 Le lien entre la neutralité politique et l'obligation de loyauté a été analysé encore une fois dans l'affaire *Haydon c. Canada* (Conseil du Trésor) 2004 CF 749. Il s'agissait d'une scientifique de Santé Canada qui s'est prononcée contre une décision du gouvernement du Canada d'interdire l'importation de bœuf brésilien. Mme Haydon a déclaré à un journaliste du *Globe and Mail* qu'il n'y avait pas de différence, au point de vue du risque, entre le bœuf brésilien et le bœuf canadien. Elle a également affirmé que l'interdiction « pour le gouvernement du Canada, c'[était] plus une manœuvre politique qu'une intervention en matière de santé ». [Traduction] La Cour a trouvé nombre de facteurs démontrant que Mme Haydon avait violé son obligation de loyauté envers le gouvernement. À titre d'exemple, elle n'avait pas vérifié les faits ou soulevé ses préoccupations à l'interne avant de parler aux journalistes. En outre, étant donné que Mme Haydon était une scientifique, ses propos ont eu beaucoup de poids et « ont eu une incidence défavorable sur les activités du gouvernement du Canada. » La Cour a expliqué que « l'obligation de loyauté qui incombe aux fonctionnaires vise à promouvoir une fonction publique impartiale et efficace, ce qui est essentiel au fonctionnement d'une société démocratique ».

5.9 En plus d'être reconnue par les tribunaux, l'obligation de loyauté fait partie des conditions d'emploi. Depuis 2003, le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (le Code) exige, entre autres obligations, que les fonctionnaires mettent en œuvre « avec loyauté les décisions des ministres qui ont été prises conformément à la loi » et qu'ils « doivent exercer leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles de façon à préserver et à accroître la confiance du public à l'égard de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité du gouvernement »³⁰. Au moment de leur entrée dans la fonction publique, les personnes se voient remettre des exemplaires du Code et sont informées du fait que le non-respect de celui-ci peut entraîner leur congédiement³¹.

Une fonction publique réceptive et loyale

5.10 Une partie de la notion de loyauté de la fonction publique consiste à répondre aux besoins du gouvernement de l'époque. Comme l'exige le Code, les fonctionnaires doivent mettre en œuvre avec loyauté les décisions des ministres qui ont été prises conformément à la loi. Cette notion signifie que les fonctionnaires mettent en application les décisions et mettent en œuvre les programmes quelle que soit la philosophie du parti au pouvoir et quelles que soient leurs opinions personnelles.

5.11 Bien que les fonctionnaires soient tenus de mettre en œuvre les décisions ministérielles, ils n'ont pas à exécuter des décisions illégales ou contraires à l'éthique³². Les tribunaux accordent et établissent certaines exceptions à l'obligation de loyauté des fonctionnaires. Ces exceptions peuvent inclure les critiques formulées par un fonctionnaire si le gouvernement accomplit des actes illégaux ou si les politiques du gouvernement mettent en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou Canadiennes. Les tribunaux ont énoncé ces exceptions, mais n'ont

³⁰ *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Ottawa, Agence de la fonction publique du Canada, 2007, p. 7 et 9.
³¹ En vertu de l'article 54 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, lorsqu'elle joint les rangs de la fonction publique, une personne doit prêter serment ou souscrire à l'affirmation solennelle de remplir fidèlement et honnêtement les fonctions de son emploi et de ne rien révéler de ce qui serait parvenu à sa connaissance en conséquence de cet emploi.
³² Aux fins de discussion ultérieure, consulter l'article de Pierre Bernier, « Obeir, oui, tant que ce n'est pas illégal : en marge du Rapport Gomery, l'obéissance des fonctionnaires » *Le Soleil*, 27 octobre 2005, A17.

Principes connexes

peuvent uniquement voter, et les autres personnes nommées en vertu de cet article sont considérées comme des fonctionnaires aux fins de la partie 7²⁸. Pour ce qui est des administrateurs généraux, des administrateurs généraux délégués et des autres premiers dirigeants qui ne sont pas assujettis à la LEFP, le premier ministre a publié en 2007 des lignes directrices particulières pour régir leurs activités politiques, imposant « une interdiction similaire » liée à toute autre activité que le vote.

5.4 Outre les fondements énoncés dans la LEFP, d'autres principes appuient l'impartialité de la fonction publique. Comme l'ont indiqué les tribunaux, l'obligation de loyauté est un élément important de l'impartialité de la fonction publique. Les fonctionnaires doivent comprendre de quelle manière leur obligation de loyauté est liée à l'impartialité. Ils doivent également reconnaître que divers éléments composent une fonction publique impartiale. Ces éléments, qui sont interdépendants, déterminent des facteurs tels que les activités de la fonction publique ainsi que la relation entre les fonctionnaires et les représentants élus. Enfin, les différents rôles et responsabilités des administrateurs généraux, des fonctionnaires, de la CFP et des politiciens quant à la protection de l'impartialité doivent être clairs.

Une fonction publique loyale et impartiale : une exigence juridique

5.5 L'obligation de loyauté exige que les fonctionnaires servent le gouvernement avec loyauté, quel que soit le parti au pouvoir. Lorsqu'il s'agit d'élaborer les politiques et les programmes, les fonctionnaires doivent faire passer la volonté du gouvernement avant leurs opinions personnelles. Comme l'indique la Cour dans l'arrêt *Fraser* : « L'intérêt public dans cette impartialité, réelle et apparente, exige la loyauté du fonctionnaire à l'égard du gouvernement du Canada, par opposition au parti politique au pouvoir ».

5.6 L'obligation de loyauté n'est pas propre à la fonction publique. En common law, les employés d'une organisation publique ou privée sont tenus de servir leur employeur en toute bonne foi et avec fidélité, et ils ne doivent pas délibérément faire quelque chose qui risque de nuire aux activités de l'organisation. L'obligation de loyauté inclut l'obligation de ne pas agir de manière à entacher la réputation de l'employeur, de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts ni de divulguer des renseignements confidentiels. Les employés contreviennent à leur obligation de loyauté s'ils font des critiques en public, ou s'ils agissent d'une manière qui nuit aux intérêts commerciaux légitimes de leur employeur. Le *Code civil du Québec* traite également de ce type d'obligation²⁹.

5.7 Les tribunaux se sont penchés sur les notions d'obligation de loyauté et d'impartialité de la fonction publique. Dans l'arrêt *Fraser*, la Cour suprême a confirmé que les fonctionnaires doivent être loyaux envers le gouvernement de l'époque et liés à l'obligation de loyauté ainsi qu'aux caractéristiques d'impartialité et de neutralité.

²⁸ Pour en savoir davantage sur l'orientation du premier ministre en ce qui concerne les administrateurs généraux et les autres personnes nommées par le gouverneur en conseil, voir l'annexe H, « Les lignes directrices régissant les activités politiques des titulaires de charge publique » intégrée au document *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007*, p. 73 http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf.

²⁹ Services juridiques de la CFP, *Duty of Loyalty and the Public Service Commission's Mandate*, février 2008.

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique depuis 2005

- 5.1 En 2003, le Parlement a adopté le projet de loi C-25, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui remaniait la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. Le projet de loi contenait une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2005. La *Loi* fait ressortir l'importance d'une fonction publique fondée sur le mérite et d'une fonction publique impartiale, une référence illustrée à ces deux principes figurant dans le préambule. L'importance de l'impartialité est en outre présentée dans la structure des pouvoirs concernant la protection de l'impartialité politique. Bien que la LEFP encourage la délégation des responsabilités en matière de ressources humaines dans la fonction publique, elle interdit la délégation des responsabilités interdisant l'influence politique au moment de l'embauche et entourant les activités politiques des fonctionnaires. Dans ces domaines, la CFP a compétence exclusive.
- 5.2 La LEFP contient également les règles auxquelles les activités politiques des fonctionnaires. Les nouvelles dispositions, conformément à la décision *Osborne*, évaluent l'importance d'une fonction publique impartiale par rapport au droit des fonctionnaires de se livrer à des activités politiques. Aux termes de la *Loi*, les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques, « sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale ». La *Loi* a modifié également les règles concernant les demandes de permission des fonctionnaires désirant de présenter leur candidature. Outre le pouvoir d'accorder des permissions et des congés non payés, la CFP dispose d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer quand le congé d'un fonctionnaire doit commencer. (Pour en savoir davantage au sujet de la *Loi*, consultez l'annexe).
- 5.3 La LEFP reconnaît la situation particulière des administrateurs généraux qui y sont assujettis. Dans la décision *Osborne* de 1991, la Cour suprême a reconnu la différence entre les administrateurs généraux et les autres fonctionnaires en confirmant la légalité des dispositions de la LEFP pour les administrateurs généraux en ce qui concerne les activités politiques. (Inversement, comme il est indiqué plus haut, la Cour a invalidé les dispositions régissant les activités politiques des fonctionnaires, à l'exception de celles relatives à une demande de congé en vue de se porter candidat). De même, selon la LEFP entrée en vigueur en 2005, les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique à l'exception du vote. Une nouvelle disposition, l'article 127.1, qui a été ajoutée en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, précise que les personnes nommées par le gouverneur en conseil, conformément à cet article (sous-ministres, administrateurs généraux, sous-ministres délégués, administrateurs généraux délégués et les personnes occupant un poste équivalent, et les conseillers spéciaux d'un ministre), sont assujetties aux dispositions de la LEFP portant sur les activités politiques. Les administrateurs généraux nommés en vertu de l'article 127.1, comme ceux qui sont nommés au titre des lois ministérielles,

²⁷ Plus précisément, la Cour a invalidé les alinéas 33(1)a) et 33(1)b) de la LEFP.

- 4.22 La décision rendue dans l'arrêt *Finser* est importante parce qu'elle a permis de clarifier le fait que les fonctionnaires devaient être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique qui est au pouvoir à un moment donné. La Cour a fait observer que cette loyauté était essentielle à l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique, et qu'elle tient de la tradition d'une fonction publique qui met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité.
- Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69**
- 4.23 En 1991, la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Osborne c. Canada* changera réellement la situation en ce qui concerne les fonctionnaires qui ont l'intention de participer à des activités politiques.
- 4.24 Dans l'affaire *Osborne*, plusieurs fonctionnaires ont contesté l'interdiction de participer à des activités politiques en faisant valoir que cela violait leur liberté d'expression et d'association au sens de la Charte. La majorité des juges de la Cour suprême ont soutenu que l'interdiction de participer à des activités politiques n'était pas une limite raisonnable (au sens de l'article premier de la Charte) à la liberté d'expression. La Cour a reconnu l'importance de maintenir la neutralité de la fonction publique, mais a expliqué qu'il résultait des termes généraux et de la large portée de la LEFP que les restrictions s'appliquaient à « un grand nombre de fonctionnaires qui, dans une fonction publique moderne, n'ont absolument rien à voir avec l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire susceptible d'être influencé de quelque manière par des considérations d'ordre politique ». La Cour a en outre affirmé que l'impartialité et l'apparence d'impartialité ne sont pas uniformes à tous les échelons de la fonction publique, puis que la *Loi* avait « une portée excessive et, dans beaucoup de ses applications, dépasse ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et loyale ». La Cour a invalidé les dispositions régissant les activités politiques des fonctionnaires, à l'exception de celles relatives à une demande de congé en vue de se porter candidat et de celles s'appliquant aux administrateurs généraux²⁷.
- 4.25 La décision *Osborne* reconnaissait l'importance à la fois de la neutralité politique de la fonction publique et du droit qu'ont les fonctionnaires de se livrer à des activités politiques. La Cour a soutenu que l'interdiction de participer à des activités politiques ne doit pas être absolue et doit tenir compte de la nature du travail exercé, du rôle de l'employé, du rang ou de l'importance du fonctionnaire dans la hiérarchie de la fonction publique ainsi que de la visibilité ou de la nature de l'activité politique. Cependant, la Cour a fait une distinction entre les fonctionnaires ordinaires et les administrateurs généraux en maintenant les règles qui s'appliquaient à ces derniers.
- 4.26 La décision a laissé à la fonction publique un vide législatif, que le Parlement n'a comblé qu'en 2003. Entre temps, même si les dispositions relatives aux activités politiques ne s'appliquaient plus, les fonctionnaires continuaient d'être liés par leur obligation de loyauté, et leurs responsabilités envers une fonction publique impartiale. Une déclaration émise en 1991 par la CFP rappelait au personnel ces obligations.

4.18 Le Comité d'Avignon fait valoir également que le droit d'un fonctionnaire de participer à des activités politiques devrait être élargi au delà des limites énoncées dans la loi de 1967. Bien qu'il soit en faveur de droits accrus, le Comité reconnaît que certaines circonstances exceptionnelles justifient la limitation de ces droits, lorsque les intérêts partisans peuvent nuire ou porter atteinte à l'efficacité de l'emploi en tant que fonctionnaire²⁶.

4.19 Bien qu'elle n'ait pas été adoptée, la recommandation du Comité selon laquelle les fonctionnaires ont le droit de participer au processus politique n'était pas une idée radicale. Elle reflétait plutôt l'atmosphère de l'époque. Les années 1960, 1970 et 1980 témoignent d'une tendance favorisant une augmentation des droits des citoyens. Au Canada, la défense des droits s'est concrétisée entre autres, par l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par l'importation accordée à l'égalité des femmes, des minorités visibles, des personnes handicapées et des Premières nations, et par l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

Les tribunaux et les droits politiques des fonctionnaires

Fraser c. C.R.T.F.P. [1985] 2 R.C.S. 455

4.20 L'arrêt *Fraser* ne traitait pas précisément de l'activité politique. La Cour examinait plutôt comment l'obligation de loyauté des fonctionnaires appuie le principe d'une fonction publique impartiale. L'affaire *Fraser* concernait un fonctionnaire, Neil Fraser, qui, à maintes reprises, avait critiqué ouvertement la décision du gouvernement du Canada de remplacer le système de mesure impériale par le système métrique. Il a également critiqué l'intention du gouvernement de mettre en place la Charte. Après de nombreux avertissements et l'application de mesures disciplinaires, M. Fraser a été renvoyé de son emploi de fonctionnaire.

4.21 Le tribunal a jugé que les critiques de M. Fraser constituaient un manquement à l'obligation de loyauté que doivent honorer les fonctionnaires envers le gouvernement du Canada. La Cour a affirmé que « les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté de parole en ce qui a trait aux questions d'intérêt public. Une interdiction absolue ne serait compatible ni avec les principes bien ancrés qui permettent une discussion libre et franche dans une société démocratique, ni avec la taille de la fonction publique, ni avec le simple bon sens. Toutefois, la liberté de parole ou d'expression d'un fonctionnaire n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle ».

²⁴ Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité d'Avignon), 1979, p. 80.

²⁵ *Ibid.*, p. 80 et 93.

²⁶ *Ibid.*, p. 171.

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (1967)

- 4.13 En 1967, toute nouvelle législation a été adoptée pour moderniser les règles auxquelles est assujettie la fonction publique. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) entendait par activités politiques le fait de travailler pour ou contre un candidat ou encore, au nom d'un candidat ou d'un parti politique dans le cadre d'élections fédérales, provinciales ou territoriales, ou encore de travailler pour le compte d'un candidat ou d'un parti politique et de se porter candidat à une élection. À l'instar des lois antérieures, la loi de 1967 interdisait aux fonctionnaires de participer à des activités politiques, mais elle précisait que les fonctionnaires n'enfreignaient pas la loi en assistant à une réunion politique ou en contribuant financièrement à la caisse d'un candidat ou encore, d'un parti politique. Il était toujours interdit aux administrateurs généraux de s'adonner à des activités en dehors de la participation au vote.
- 4.14 Contrairement à la loi de 1918, la LEFP (1967) attribuait clairement à la récemment rebaptisée Commission de la fonction publique (CFP) la responsabilité d'établir un comité pour faire enquête sur des allégations d'activités politiques qui, si elles étaient fondées, pouvaient conduire au congédiement du fonctionnaire. Ces allégations ne pouvaient être faites que par une personne présentant ou ayant présenté sa candidature à une élection.
- 4.15 La loi de 1967 a accru le mandat de la CFP. Aux termes de la loi, la CFP avait dorénavant la responsabilité d'accorder les congés non payés aux fonctionnaires désireux de présenter leur candidature à une élection fédérale, provinciale ou territoriale. Un fonctionnaire pouvait être candidat à une élection si la CFP estimait que la candidature de celui-ci ne nuirait pas à son efficacité pour la fonction publique. Les fonctionnaires devaient être en congé non payé à partir du moment où l'autorisation était accordée jusqu'à l'élection ou jusqu'à ce que la personne cesse d'être candidate. Si elle était élue, la personne cessait d'être fonctionnaire.

L'impartialité politique : 1967-2003

- 4.16 En 1967, près d'une cinquantaine d'années s'étaient écoulées depuis que la loi de 1918 avait porté un coup au favoritisme politique. Les nominations à la fonction publique se faisaient depuis longtemps en fonction du mérite et non en fonction de la persuasion politique. Les fonctionnaires n'avaient plus à appuyer un parti politique pour conserver leur poste après une élection. En fait, les employés risquaient d'être congédiés s'ils participaient à des activités politiques. Bref, avec la nouvelle génération de fonctionnaires, la fonction publique était bien imprégnée de la culture de l'impartialité.
- 4.17 Les éléments d'information qui étayaient cette affirmation se trouvent dans les rapports de la Commission du service civil. Au cours des décennies suivant 1918, il n'est pas fait mention, en règle générale, dans les rapports annuels de la Commission, de l'exercice d'une influence politique à l'égard des nominations. Le rapport du Comité d'Avignon, publié en 1979, fait également état de la confiance que l'on témoignait envers le système du mérite et de la nature impartiale de la fonction publique. Dans son rapport, le Comité affirme qu'« il n'est

Activités politiques des fonctionnaires au début du XX^e siècle

« Lois draconiennes et citoyens démunis »¹⁹

d'examiner des façons d'améliorer l'efficacité de la fonction publique, le favoritisme et l'influence politiques n'étaient plus la préoccupation principale. La résolution de ces questions était considérée comme faisant partie du mandat de la Commission de la fonction publique.

4.10

Limiter l'influence politique dans les processus d'embauche et de promotion des fonctionnaires n'a pas été la seule mesure qui a permis de bâtir une fonction publique impartiale. Il était également essentiel de contrôler le degré de participation des fonctionnaires aux activités politiques. Les lois de 1908 et de 1918 limitaient les activités politiques auxquelles pouvaient participer les fonctionnaires.

Règles établies en vertu des lois de 1908 et de 1918 :

*La stérilisation politique des fonctionnaires fédéraux du Canada*²⁰ [Traduction]

4.11

L'article 43 de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil* interdisait aux fonctionnaires de participer à un « travail partisan » lié aux élections provinciales ou celles du Dominion. La *Loi* affirmait, cependant, qu'aucun fonctionnaire ne devait être privé du droit de vote. (Le droit de vote a été retiré à certains fonctionnaires de la province du Canada en 1844 jusqu'à peu après la Confédération en 1874)²¹. La loi de 1918 a repris ces dispositions et a aussi interdit aux fonctionnaires de faire une contribution en argent à un parti, de recevoir de l'argent de celui-ci ou de se livrer à toute autre activité financière pour celui-ci, sous peine de congédiement.

4.12

Ni l'une ni l'autre loi ne définissait ce qu'était le travail partisan, ce qui laissait peu d'encadrement juridique sur la manière de déterminer si un fonctionnaire avait violé les lois. Dans l'ouvrage *Canadian Public Service, 1867-1970*, J.E. Hodgetts explique que, à compter des années 1920 jusqu'aux années 1960, un fonctionnaire pouvait être congédié automatiquement si un député prenait la parole en Chambre des communes pour signaler qu'il savait que la personne participait à des activités politiques²². Selon le professeur Hodgetts, « le statut et les droits des fonctionnaires languissent dans une zone d'ombre non protégée jusqu'en 1967 » [Traduction], année pendant laquelle a été apportée la principale modification à la loi relative à la fonction publique²³.

¹⁹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 316.

²⁰ Kenneth Kernaghan, « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, 1976, p. 446.

²¹ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 314. Hodgetts fait remarquer que le personnel de Douanes et Accise avait perdu le droit de vote en 1844, la majorité des travailleurs des Postes, en 1851, et les agents des terres publiques en 1855. Il indique également que les fonctionnaires du nouveau Dominion ont perdu leur droit de vote jusqu'en 1874.

²² J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 316-317.

²³ *Ibid.*, p. 317.

4.6 Même si les observateurs ont fait valoir par la suite que les modifications de la loi de 1908 n'avaient pas une grande incidence sur la prévention des nominations faites par favoritisme, le contexte dans lequel les modifications ont été apportées est important. En 1907, la même année pendant laquelle le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier nomma une commission royale chargée d'enquêter sur les rouages de la fonction publique, le Parti conservateur ajouta à son programme la promesse d'extirper le favoritisme de la fonction publique. Il s'agissait de la « première fois dans l'histoire du Canada qu'un parti mettait la réforme de la Fonction publique sur le même pied que ses déclarations touchant sa ligne de conduite »¹⁴.

La Loi sur le service civil de 1918

4.7 D'autres efforts en vue d'amorcer une réforme ont été accomplis en 1917, lorsque le gouvernement d'union, coalition formée des Libéraux et des Conservateurs proconscription, a été mis sur pied par le premier ministre Robert Borden. Pendant la campagne électorale en décembre de cette année, le deuxième point du « manifeste » électoral de Borden – le deuxième en importance après l'issue victorieuse de la guerre – était la réforme du service civil¹⁵. L'engagement du premier ministre incluait l'application du principe de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil* au Service extérieur et l'abolition du favoritisme, de manière à ce que l'on fasse des nominations au sein de la fonction publique en se fondant uniquement sur le mérite. Selon J. E. Hodgetts, ce qui a motivé Borden à faire des changements « découlait sans aucun doute... de l'énorme difficulté de gérer le favoritisme par l'appareil des deux partis qui étaient historiquement des ennemis jurés »¹⁶. [Traduction]

4.8 Conformément à sa promesse électorale, le gouvernement Borden a déposé un projet de loi pour réformer la fonction publique. La *Loi sur le service civil* de 1918 a conféré à la Commission du service civil le pouvoir touchant différents aspects des ressources humaines tels que le recrutement, l'organisation, la classification, l'avancement et les mutations. Les dispositions de la loi de 1918 ont permis de faire des progrès considérables en éliminant l'influence politique de l'embauche au sein de la fonction publique. R. MacGregor Dawson a écrit en 1929 que le favoritisme ne s'est jamais remis du coup que lui porta la loi de 1918. Jusqu'alors, le favoritisme avait été la « règle acceptée de tous les gouvernements » et a présent « c'était l'exception »¹⁷. [Traduction]

4.9 D'autres observateurs sont venus appuyer ce point de vue. Selon le *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel* (le Comité d'Avignon), publié en 1979, vers la fin des années 1930, la Commission du service civil était parvenue en grande partie à éliminer le favoritisme politique à la fonction publique¹⁸. Même si de nombreuses études ont continué

¹⁴ *Ibid.*, p. 19.

¹⁵ Commission du service civil du Canada, *Dixième rapport annuel de la Commission du service civil du Canada pour l'année finissant le 31 août 1918*, Ottawa, J. de Labroquerie Taché, 1919, p. 9.

¹⁶ J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 266.

¹⁷ R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, p. 92.

¹⁸ *Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite* (le Comité d'Avignon), 1979, p. 16. En décembre 1977, le gouvernement a nommé le Comité d'Avignon, composé d'un président, d'un représentant de l'État et d'un représentant choisi par les syndicats, pour examiner les processus de dotation, de nomination et de formation au sein de la fonction publique, et formuler des recommandations à cet égard.

considérations politiques étaient à l'origine de chaque nomination, ou presque, dans la fonction publique. Les témoins attribuaient également à l'influence politique la plupart des problèmes qui se posaient dans la fonction publique, notamment l'incapacité de renvoyer des employés incompétents, la pression exercée pour retenir les travailleurs supplémentaires et le non-respect général des règles interdisant aux fonctionnaires d'exercer une influence politique pour obtenir une promotion¹⁰.

4.3

Ces problèmes n'étaient pas propres à la fonction publique du Canada. Les différentes fonctions publiques de l'empire britannique, dont le Canada était une province, puis ensuite un dominion à cette époque. En 1854, le *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, appelé le rapport Northcote-Trevelyan, a lancé un avertissement concernant les effets négatifs du favoritisme sur la fonction publique. Le rapport recommandait l'embauche, par voie de concours publics, de même que des nominations et promotions fondées sur le mérite. Le rapport proposait également la mise sur pied d'une commission centrale d'examinateurs composée « d'hommes occupant des postes indépendants » [Traduction] qui procéderait aux examens¹¹. Ces principes constitueront ultérieurement la base des recommandations de diverses études portant sur la fonction publique canadienne et mettront en place les fondements du système actuel.

Loi modifiée de 1908 sur le service civil

4.4

En 1908, une commission royale qui s'est penchée sur la *Loi sur le service civil* de 1892 a soulevé la question de la prédominance de l'influence politique. La Commission a mentionné le fait que des politiciens faisaient pression sur les ministères pour qu'ils embauchent temporairement des personnes qui ne remplissaient pas les conditions d'admission de la fonction publique. La Commission a conclu que « tous les ministères de la fonction publique pratiquaient plus ou moins le favoritisme. Les fonctionnaires qui ont témoigné devant les commissaires étaient unanimes pour dire que le mal du favoritisme était la calamité de la fonction publique »¹².

4.5

Les conclusions de la Commission royale ont mené à l'adoption de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil*, où le principe d'une fonction publique impartiale fit son apparition dans les textes de loi. La *Loi* visait en partie à réduire l'influence politique dans l'embauche au sein de la fonction publique. Aux termes de cette loi, une commission du service civil permanente a été créée pour entreprendre des enquêtes sur le fonctionnement de la *Loi sur le service civil* et faire rapport à ce sujet, pour exercer une supervision sur l'embauche et l'avancement, et pour émettre des certificats de qualification aux candidats choisis. Même si ces mesures apportaient un changement important dans la façon dont les processus de nomination et de promotion étaient menés, leur effet était limité. La *Loi* s'appliquait seulement au Service intérieur (Ottawa), les postes à l'extérieur de la région de la capitale nationale (ou ceux du « Service extérieur »), qui représentaient la majeure partie de la fonction publique, n'ayant pas été touchés par ce changement.¹³

¹⁰ R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, 63.
¹¹ Stafford H. Northcote and C.E. Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, London, 1854.
¹² Royal Commission to Enquire into and Report on the Operation of the Civil Service Act and Kindred Legislation, 1908 – *Report of the Commissioners*, p.13.
¹³ J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 266.

4 Contexte historique

Rappel historique

- 3.6 Une fonction publique impartiale efficace joue un rôle important tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Certes, les fonctionnaires professionnels mettent en œuvre des politiques et des programmes qui répondent aux besoins des Canadiens et Canadiennes, mais ils favorisent tous les autres secteurs de l'économie et de la société canadiennes. Dès 1911, le secteur privé a reconnu la nécessité d'une fonction publique efficace et moderne. Au cours de la période électorale de cette année-là, un groupe de gens d'affaires importants ont demandé une réforme de la fonction publique et, plus précisément, le renforcement du ministère du Commerce pour soutenir la croissance des activités commerciales⁶.
- 3.7 La fonction publique continue d'être un élément indispensable de la société actuelle. Son apport est mis en valeur dans le *Quinzième rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Le rapport fait référence à la recherche internationale qui avance : « qu'un bon gouvernement, un gouvernement efficace, est essentiel à la bonne marche de l'économie et de la société ». Le rapport fait également mention d'une étude réalisée par Thomas Friedman, selon laquelle : « l'un des avantages concurrentiels les plus importants et les plus durables dont peut jouir un pays aujourd'hui, c'est une fonction publique efficace, honnête et de taille minimale »⁷.

- 4.1 Aux premiers jours de la Confédération, favoritisme et administration étaient intimement liés à preuve, les nominations empreintes de favoritisme étaient admises⁸. Les représentants élus comptaient énormément sur le soutien local et la promesse d'avantages, incluant notamment des postes au sein de ce qu'on appelait alors le service civil, en échange d'un soutien politique contribuant à une victoire électorale. Résultat : la structure gouvernementale réagissait plutôt aux pressions locales et se préoccupait moins des problèmes plus importants à l'échelle du pays⁹.
- 4.2 Plusieurs commissions royales et comités parlementaires ont analysé la fonction publique, ou le service civil d'alors, en vue de résoudre ces problèmes. Les conclusions de ces analyses indiquaient que l'influence politique était une cause importante de l'inefficacité de la fonction publique. Les témoins qui ont comparu devant les commissions royales chargés de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada (Commission royale de 1892) ont allégué que des

⁶ J.E. Hodgetts, et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, p. 50.

⁷ Citation du Bureau du Conseil privé, *Quinzième rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, p. 4. (http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15_2008/table_f.htm).

⁸ R. Macgregor Dawson, « The Canadian Civil Service » *Canadian Journal Economics and Political Science*, vol. 2, n° 3, août 1936, p. 291.

⁹ Aux fins de discussion ultérieure sur l'évolution de la fonction publique et du rôle du favoritisme au tout début de la Confédération, consulter les ouvrages suivants : R. Macgregor Dawson, *The Civil Service of Canada* (London, Oxford University Press, 1929), J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), J.E. Hodgetts et al., *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972); and David E. Smith, « Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective » *Journal of Canadian Studies*, vol. 22, n° 2 (1987), p. 34-54.

■ soupçon constant quant à la légitimité des pratiques d'achat et d'adjudication de contrats;

■ périodes de bouleversement et de transition à l'échelle du gouvernement dues au remplacement d'un nombre important de fonctionnaires;

■ services au public influencés par des considérations partisans (prestation de services en fonction d'une idéologie politique ou service refusé ou différent selon des antécédents politiques du citoyen);

■ absence de prise en compte des qualifications requises aux fins d'embauche mettant en péril l'intégrité d'une fonction publique professionnelle;

■ peu de mécanismes de contrôle de sorte que le principe d'une saine gestion des affaires publiques passe après les considérations partisans;

■ des élections et, par voie de conséquence, une démocratie fortement influencées par un parti au pouvoir qui peut compter sur l'aide d'une fonction publique partisane pendant les campagnes électorales.

3.4 Par ailleurs, la fonction publique d'aujourd'hui contribue au succès d'un gouvernement démocratique responsable :

■ en veillant à ce que les ministres puissent se fonder sur des conseils objectifs et bien étayés pour établir des politiques et des programmes qui répondent aux besoins des Canadiens et Canadiennes;

■ en communiquant l'information dont les ministres ont besoin pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte au Parlement et à la population canadienne;

■ en assurant les services de façon impartiale;

■ en assurant une gestion efficace des ressources et des programmes;

■ en assurant une transition juridique et constitutionnelle lorsque les processus démocratiques donnent lieu à la mise en place de nouvelles administrations;

■ en s'assurant que, lorsque des conseils professionnels sont formulés, les décisions prises conformément à la loi sont exécutées avec compétence et efficacité.

3.5

L'existence d'une fonction publique impartiale suppose qu'un administrateur général et son

ministère ou organisme assurent un service peu importe le gouvernement que leur fournit la

démocratie. Une fonction publique impartiale signifie que les fonctionnaires relèvent les défis

à long terme en recourant à des moyens non partisans pour réaliser des objectifs non partisans,

en fournissant des conseils en matière de politiques et en administrant des programmes publics.

Cette impartialité fait en sorte que « les gouvernements réussissent à remplir leurs fonctions et leurs mandats

publique leur fournira l'appui dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions et leurs mandats

ministériels sans égard aux opinions politiques ». En période électorale, cela signifie que les

ressources des ministères et organismes ne sont pas utilisées pour soutenir un programme

électoral en particulier.

⁵ Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État – 2007, p. v

(http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf).

3 L'impartialité de la fonction publique : qu'est-ce que c'est et pourquoi est-ce important

■ Les fonctionnaires sont des personnes employées à tous les niveaux au sein de « l'administration publique centrale » (les ministères et organismes dont le Conseil du Trésor est l'employeur). La définition englobe, sans s'y limiter, les adjoints administratifs, les analystes de politiques, les conseillers en ressources humaines, les analystes de programmes, les scientifiques et les cadres de direction, y compris les sous ministres. La LEFP ne vise pas les membres du personnel des conseils, des organismes et des tribunaux qui ne sont généralement pas considérés comme faisant partie de la fonction publique centrale (p. ex. les sociétés d'État) bien que ces personnes soient parfois considérées comme membres de l'administration publique du Canada.

3.1

La fonction publique fédérale s'appuie sur un siècle de tradition d'impartialité. Bien que cette valeur ait été au cœur du développement de la démocratie canadienne, l'impartialité n'est pas à l'abri des critiques. On lui a attribué la difficulté de régler les situations où des fonctionnaires donnent un faible rendement, situations résultant en grande partie de la sécurité d'emploi accordée à la majorité des fonctionnaires. De plus, on a quelquefois reproché aux fonctions publiques impartiales de ne pas être sensibilisées aux exigences du gouvernement élu. Il existe d'ailleurs un débat à l'échelle internationale en ce qui a trait au degré d'harmonisation devant exister entre les représentants élus et les fonctionnaires impartiaux.

3.2

Malgré ces critiques, la mise en œuvre du principe du mérite en 1908 a été considérée comme une étape importante de la démarche visant à éliminer le favoritisme et à établir une fonction publique professionnelle au Canada. Avant cette période, la dotation en personnel dans la fonction publique avait une saveur largement partisane. Résultat : on considérait la fonction publique comme étant inefficace et inefficente du fait que, dans bien des cas, les fonctionnaires ne possédaient pas les qualifications nécessaires pour s'acquitter des fonctions de leurs postes. De plus, on attribuait le gonflement de l'effectif de la fonction publique aux nominations partisans qui y étaient effectuées⁴.

3.3

Dans le contexte du régime démocratique canadien d'aujourd'hui, le fait de s'appuyer sur la partialisme et le favoritisme comme mécanismes principaux de la dotation dans la fonction publique, pourrait donner lieu à diverses situations, notamment :

- mises à pied en raison d'influence partisane ou, vice-versa, des fonctionnaires cherchant à obtenir des promotions et des affectations au détriment de l'intérêt public et de la qualité de la gestion publique et des conseils (les récompenses et les mesures disciplinaires pourraient également être assujetties à des considérations partisanses);

⁴ J.E. Hodgetts, et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, p. 10.

Clarification des termes

2.5

Lorsque l'on traite de l'impartialité, les termes sont souvent interchangeables. Pour éviter la confusion, il nous faut clarifier les termes suivants :

- **L'impartialité** reconnaît que, au regard des attentes et des résultats souhaités, diverses possibilités doivent être prises en compte dans le contexte du processus d'élaboration des politiques d'intérêt public. Cette perspective reconnaît que les ministres doivent se fonder sur des conseils éclairés et crédibles portant sur une gamme d'aspects liés à l'intérêt public. L'impartialité reconnaît également que les citoyens et les contribuables ont droit à des services et à des politiques qui privilégient l'intérêt public par rapport aux choix personnels et idéologiques du fonctionnaire. Du point de vue pratique, aux fins de l'impartialité, les fonctionnaires doivent souvent s'abstenir d'exprimer des opinions ou des positions, voire prendre des mesures, qui révéleraient un parti pris en faveur ou contre une cause particulière ou d'un mode d'action, y compris la défense des politiques gouvernementales. Lorsqu'ils analysent les diverses options offertes, les fonctionnaires doivent s'appuyer sur les meilleures connaissances disponibles fondées sur des faits, étayer leurs recommandations sur les résultats souhaités et mettre en œuvre des décisions tout à fait légitimes prises par les ministres, conformément à la loi, même si celles-ci diffèrent des avis ou des recommandations formulés. Une fonction publique neutre sur le plan politique appuie le gouvernement, quel que soit le parti choisi par l'électorat.
- **Le favoritisme politique** fait généralement référence à la concession d'avantages et de privilèges en échange d'un appui politique. Même si la personne concernée est compétente et répond aux critères de mérite, le favoritisme politique consiste à accorder des avantages *en échange* d'un appui politique. Ces avantages et privilèges peuvent viser plusieurs choses, dont l'attribution de contrats, des préférences en matière d'attribution de subventions et de contributions, et des nominations à des conseils et à des commissions. Dans le présent document, le favoritisme politique renvoie généralement à l'influence politique qui s'exerce en ce qui a trait à l'embauche et aux promotions dans la fonction publique.
- **La partisanerie** fait référence au fait d'appuyer un parti, une personne ou une cause. Dans le présent document, la partisanerie renvoie généralement à des mesures appuyant des partis politiques ou s'y opposant, ou encore aux partis pris. Bien que la « partisanerie politique » constitue une préoccupation particulière pour la fonction publique, d'autres types de partisanerie ne doivent pas être exclus (p. ex. appui donné à un groupe d'intérêt ou à une cause qui n'est pas liée à un parti politique en particulier).
- **Les activités politiques** sont définies dans la LEFP. En effet, selon la LEFP, les activités politiques englobent toute activité exercée pour soutenir un parti politique, en faire partie ou pour s'y opposer ainsi que toute activité exercée pour soutenir un candidat ou pour s'y opposer, ou le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir. La définition des activités politiques s'applique avant et pendant une période électorale et s'applique aux élections fédérales, provinciales, territoriales et municipales.

- 2.1 De 2004 à 2007, environ 10 % du personnel permanent de la fonction publique était composé de nouveaux employés nommés pour une période indéterminée (16 210 personnes). Avec un nombre aussi élevé de nouvelles recrues dans la fonction publique, il importe que la tradition et la vocation d'une fonction publique impartiale soient maintenues et comprises dans le contexte du XXI^e siècle.
- 2.2 L'impartialité est un élément indispensable de la vocation de la fonction publique au sein de l'État canadien. Une fonction publique impartiale permet aux Canadiens et Canadiennes, peu importe leurs opinions politiques, de s'attendre à un traitement équitable et objectif de la part des fonctionnaires. Elle assure aussi en grande partie la stabilité dans un pays où la durée de vie des gouvernements dans un régime parlementaire peut être longue ou courte, puisque d'importants secteurs de la fonction publique ne sont pas remplacés après les élections. Les connaissances et l'expérience des fonctionnaires professionnels sont essentielles au maintien du système démocratique du Canada. Une fonction publique permanente permet d'assurer la succession politique de façon pacifique et ordonnée tout en maintenant la stabilité des opérations et la prestation ininterrompue des services.
- 2.3 La fonction publique canadienne joue un rôle indispensable dans l'application des principes de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Bien qu'ayant comme objectif principal et clairement énoncé de conseiller l'État sur la formulation, l'exécution et la mise en œuvre des politiques d'un gouvernement élu, la fonction publique évolue dans un système complexe, et doit concilier la nécessité d'une fonction publique impartiale avec l'obligation de servir le gouvernement de l'heure, polarisé par la politique. Certains dossiers récents, qui ont marqué l'actualité, ont mis en évidence cette complexité.
- 2.4 Divers changements ont donné davantage de visibilité aux fonctionnaires et ont souligné l'importance des comptes que ces derniers doivent rendre en public. Parmi ces changements figurent notamment les demandes de participation directe du public au processus décisionnel de l'État, l'utilisation de l'Internet, une attention accrue accordée aux activités des lobbyistes, le recours accru aux vérificateurs pour examiner les programmes et les activités de l'État, et la tendance croissante des parlementaires à tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes. Sous-tendent cette demande de responsabilisation des hypothèses tacites au sujet de la tradition d'une fonction publique impartiale, la complexité du milieu dans lequel les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions ainsi que les rôles et responsabilités qui doivent être assumés en vue de protéger le principe d'impartialité de la fonction publique. Si le Canada, comme l'affirme le préambule de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doit « pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite », il faut accroître les efforts pour éviter la politisation de la fonction publique professionnelle et impartiale³.

³ Le mérite et l'impartialité sont considérés comme des valeurs fondamentales de la fonction publique depuis 1908. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) précise que toutes les nominations externes et internes à la fonction publique doivent reposer sur le mérite et être exemptes d'influence politique. Le préambule de la LEFP soutient également que les nominations doivent reposer sur les valeurs que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

1 Introduction

1.1 L'impartialité est une valeur essentielle de la fonction publique. Bien que depuis 1908, les rôles et responsabilités des fonctionnaires reposent sur cette valeur, les examens approfondis et les pressions accrues, visant tant la fonction publique que les fonctionnaires, ont créé une certaine incertitude quant à la définition d'une relation appropriée entre les fonctionnaires et les représentants élus. On a mis en œuvre un certain nombre de codes et de textes législatifs pour tenter de créer des frontières et des paramètres régissant les valeurs et l'éthique des fonctionnaires, mais il s'agit là d'un sujet qui demeure complexe.

1.2 En 1996, dans un document intitulé « De solides assises », John Tait a souligné la nécessité d'un dialogue continu sur les valeurs et l'éthique. L'étude en question plaiderait pour un leadership aux échelons supérieurs tout en favorisant le dialogue à tous les niveaux de la fonction publique¹.

1.3 La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) de 2003 fait une place très importante aux valeurs que sont le mérite et l'impartialité. Le but explicite des dispositions de cette loi sur les activités politiques est « de reconnaître aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique »². Ainsi, trouver un équilibre entre ces deux préoccupations fondamentales justifie très clairement la tenue d'un dialogue.

1.4 Afin d'aider les fonctionnaires à bien comprendre en quoi consistent leurs droits et responsabilités, la CFP a élaboré le présent document à titre de contribution au dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Bien que ce document se limite à l'examen du caractère impartial de la fonction publique, il fournit un historique de l'évolution de la fonction publique impartiale. En outre, ce document suscite une réflexion sur des principes connexes comme l'obligation de loyauté qui exige que les fonctionnaires servent le gouvernement fidèlement, quel que soit le parti au pouvoir. Enfin le document présente un sommaire des rôles et responsabilités liés à la protection de cet élément fondamental de la bureaucratie canadienne.

¹ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, 1996.

² Article 112 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

impartiale, traite des enjeux qui y sont liés et définit les rôles et responsabilités des personnes responsables de la protection de l'organisme nationale du Canada. La Commission de la fonction publique (CCFP) présente ce document afin de favoriser la discussion et d'apporter un contexte et des précisions à ces questions.

Résumé

(La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1962-1963, p. 276)

Avant 1908, la population canadienne considérait le Service civil comme un organisme partisan. Il est essentiel au succès de l'administration publique que cette réputation et tradition d'impartialité soient maintenues tant aux yeux du public qu'à ceux des fonctionnaires eux-mêmes. Le fonctionnaire de notre temps, nommé en fonction du mérite par une commission indépendante, apparaît bien différent de son prédécesseur nommé par le parti au pouvoir pour le servir. [Traduction] (R. MacGregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, 1922, p. 93-94.)

L'administration fédérale doit, en recrutant ses employés, résoudre un problème qui ne se pose pas aux autres employeurs, en ce sens qu'elle doit résister aux pressions indues. Ces influences peuvent très gravement altérer la qualité de l'administration et l'on reconnaît, d'une façon générale, qu'il faut prendre des mesures spéciales pour les neutraliser.

La fonction publique fédérale a accueilli un grand nombre de nouveaux fonctionnaires au cours des dernières années. En 2006-2007 seulement, près de 8 000 personnes ont obtenu un emploi pour une période indéterminée à la fonction publique. Avec un nombre aussi considérable de nouveaux employés, il est important de réitérer la vocation traditionnelle d'une fonction publique impartiale pour la maintenir dans les réalités du XXI^e siècle. En effet, la fonction publique évolue dans un système d'administration publique complexe qui fait de plus en plus l'objet de pressions et d'examen approfondis. En outre, l'interaction entre la fonction publique et le milieu politique est mise en cause dans des reportages grandement médiatisés, les exigences en matière de responsabilité ne cessent d'augmenter, et la fonction publique est soumise à des examens plus rigoureux et approfondis, notamment de la part des comités parlementaires et des médias. Il n'est donc pas surprenant que les fonctionnaires s'interrogent sur ce qui constitue un comportement responsable et professionnel. Au cours des 10 dernières années, on a mis en œuvre plusieurs réformes pour tenter d'accroître la responsabilité. C'est pourquoi nous avons aujourd'hui davantage de lois et de codes de conduite qui régissent le comportement tant des représentants élus que des conseillers politiques et des fonctionnaires.

La fonction publique joue un rôle crucial pour ce qui est d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada. Les fonctionnaires accomplissent des tâches très variées pour atteindre cet objectif. Qu'il s'agisse de conseiller les ministres, de gérer efficacement des programmes ou de fournir des services directement aux Canadiens et Canadiennes, tous les fonctionnaires doivent veiller à ce que leurs actes témoignent, dans la réalité comme dans la perception des gens, de l'impartialité de la fonction publique. Afin d'aider les fonctionnaires à tous les niveaux à mieux comprendre l'importance de leur responsabilité à titre d'employés impartiaux, le présent document explique brièvement l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution

Table des matières

Résumé	3
1 Introduction	5
2 Contexte	6
3 L'impartialité de la fonction publique : qu'est-ce que c'est et pourquoi est-ce important	8
4 Contexte historique	10
5 L'impartialité de nos jours	17
6 À quoi ressemble une fonction publique non partisane?	22
7 Identité constitutionnelle de la fonction publique?	28
8 Protéger l'impartialité de la fonction publique : rôles et responsabilités	33
9 La voie de l'avenir	40
Annexe - L'impartialité politique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique	41
Bibliographie	43

Remerciements

Voici la liste des personnes qui nous ont généreusement partagé leur point de vue au cours de l'élaboration de ce document.

Peter Aucoin
William Baker
Pierre Bernier
L'honorable Jocelyne Bourgon
Edith Bramwell
Ed Cashman
Nicholas d'Ombraïn
Richard Fadden
C.E.S. (Ned) Franks
Edgar Gallant
Ian Green
Joy Illington
Kenneth Kernaghan
James Lahey
L'honorable Hugh Segal
Bureau du Commissariat aux conflits d'intérêt et à l'éthique
Scott Serson
Michel Smith
Paul Thomas

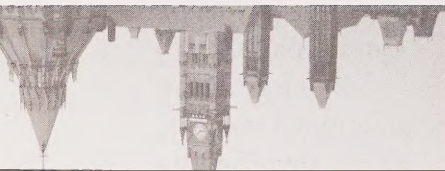
L'impartialité de la fonction publique : un bilan

Équipe de travail

Auteure : Megan Furi

Directeur général
Intégration, coordination et bibliothèque :
Peter Edwards

Juillet 2008



Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web
à l'adresse suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-132/2008
ISBN 978-0-662-05845-8

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2008

3 1761 11551591 8



Canada

Juillet 2008

L'impartialité de la fonction publique : un bilan



100 ans
1908-2008

